

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



الآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية في الأردن:
دراسة حالة محافظة جرش وعجلون

*The Expected Effects of Amalgamating Municipalities
in Jordan: A Case Study of Jerash and Ajloun
Governorates*

إعداد الطالب :

حامد خلف خليفة الخوالدة

الرقم الجامعي:

٩٧٢٠٥٠٥٠٠١

إشراف :

الدكتور : عبد المنعم إدريس

الفصل الثاني

٢٠٠١/٢٠٠٠م

بسم الله الرحمن الرحيم



جامعة البلقاء

كلية الاقتصاد والعلوم الادارية

قسم الادارة العامة

الآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية في الأردن:
دراسة حالة محافظتي جرش وعجلون

*The Expected Effects of Amalgamating Municipalities in Jordan: A
Case Study of Jerash and Ajloun Governorates*

إعداد الطالب :

حامد خلف خليفة الخوالدة

الرقم الجامعي:

٩٧٢٠٥٠٥٠٠١

إشراف :

الدكتور : عبد المنعم إدريس

التوقيع

لجنة المناقشة

.....
.....
.....
.....

- ١- د. عبد المنعم إدريس رئيساً ومشرفاً
٢- د. موسى اللوزي عضواً
٣- د. أحمد الحسين عضواً
٤- د. موفق التكريتي عضواً

قدمت هذه الرسالة امتحاناً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في الإدارة العامة بطلية
الاقتصاد والعلوم الإدارية في جامعة آل البيت.
نوقشت وأوصى بإجازتها بتاريخ : ٢٣/٤/٢٠٠١م

الإهداء

إلى

روح والدي

إلى

والدتي

إلى

أخوتي وأخواتي

إلى

زوجتي وأبنائي

إلى

المؤمنين بوحدة الأمة العربية والتراب

العربي

أهدي هذا الجهد المتواضع

شكر وتقدير

الحمد لله والله الحمد والمِنَّة، وبعد أن تم إنجاز هذا الجهد، أتقدم بوافر
الشكر والتقدير إلى الدكتور عبد المنعم إدريس المشرف على هذه الرسالة والتي
هي ثمرة جهوده الطيبة.

كما أتوجه بالشكر إلى الدكتور موسى اللوزي على تفضله بقبول عضوية
لجنة الحكم والمناقشة لهذه الرسالة، كما لا يسعني أن أتقدم بجزيل الشكر لكل
من الدكتور أحمد مصطفى الحسين والدكتور موفق حديد التكريتي على كل عون
قدماه لي خلال مرحلة إعداد الرسالة، وكل من ساهم وقدم أية مساعدة
وأخص بالذكر الاستاذ خليل الحسبان جعلها الله في ميزان حسناتهم.

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
ب	الإهداء
ج	شكر وتقدير
د	قائمة المحتويات
ز	قائمة الجداول
ط	قائمة الأشكال
ط	قائمة الملاحق
ك	الملخص باللغة العربية

الإطار العام للدراسة

١	- المقدمة
٥	- أهمية الدراسة
٦	- أهداف الدراسة
٦	- أدبيات الدراسة
١٢	- مشكلة الدراسة
١٣	- فرضيات الدراسة
١٤	- المتغيرات المستقلة والمتغيرات التابعة والعلاقة بينهما.
١٤	- منهجية الدراسة
١٥	- التعريفات الإجرائية
١٥	- محددات الدراسة

الفصل الأول

اللامركزية الإدارية

١٧	- مقدمة الفصل
١٩	- مفهوم اللامركزية الإدارية
٢١	- عناصر اللامركزية الإدارية
٢٥	- صور اللامركزية الإدارية

- ٢٦ - ظروف نشأة اللامركزية الإدارية
٢٨ - أهداف اللامركزية الإدارية
٣١ - أنماط اللامركزية الإدارية
٣٢ - عيوب اللامركزية الإدارية

الفصل الثاني

الإدارة المحلية في الأردن ومراحل تطورها

- ٣٣ - المقدمة
٣٥ - التطور التاريخي للإدارة المحلية في الأردن
٣٨ - التشريعات الخاصة بالمجالس البلدية في الأردن
٤٠ - أشكال الإدارة المحلية في الأردن
٤٠ أولاً: المجالس البلدية
٤٠ أ- مفهوم البلدية
٤٠ ب- تصنيف البلديات في الأردن
٤١ ج- مدة المجلس وموعد الانتخاب
٤١ د- اكتساب العضوية
٤٣ هـ- أساليب تشكيل المجالس البلدية في الأردن
٤٥ و- اختصاصات المجالس البلدية في الأردن
٤٨ ز- الموارد المالية للمجالس البلدية في الأردن
٥١ ح- علاقة المجالس البلدية بالسلطة المركزية
٥٤ ثانياً: المجالس القروية في الأردن
٥٥ ثالثاً: مجالس الخدمات المشتركة في الأردن
٥٧ - فكرة دمج المجالس المحلية في الأردن
٥٧ أولاً : مبررات الدمج
٦٣ ثانياً : مزايا دمج المجالس المحلية
٦٤ ثالثاً : سلبيات دمج المجالس المحلية

٦٥ رابعاً : مرحل دمج المجالس المحلية في الأردن

الفصل الثالث

الآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية في الأردن: التحليل

الإحصائي

٦٧	- مجتمع الدراسة وعينتها
٦٧	- مجتمع الدراسة وعينتها
٦٧	- أداة الدراسة
٦٨	- صدق الاستبانة وثباتها
٦٩	- المعالجة الإحصائية
٦٩	- وصف خصائص عينة الدراسة
٧٤	ثانياً: تحليل بيانات العينة
١٠٢	ثالثاً: اختبار الفرضيات
١٠٧	رابعاً: النتائج والتوصيات
١٠٩	المراجع
١١٥	الملاحق
١٢٤	الملخص باللغة الإنجليزية

قائمة الجداول

الصفحة	العنوان	الرقم
٦٩	معاملات الاتساق الداخلي (كرونباخ ألفا) لمجالات الدراسة	١-
٧٠	توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير الجنس	٢-
٧٠	توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير العمر	٣-
٧١	توزيع افراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير الدخل الشهري للأفراد	٤-
٧٢	توزيع افراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير المستوى العلمي	٥-
٧٣	توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة	٦-
٧٤	توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير عدد سنوات الخبرة	٧-
٧٥	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية للفقرات المتعلقة بالآثار المالية لدمج المجالس المحلية.	٨-
٨٠	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية للفقرات المتعلقة بالآثار الإدارية لدمج المجالس المحلية.	٩-
٨٦	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية للفقرات المتعلقة بالآثار الاجتماعية لدمج المجالس المحلية.	١٠-
٨٩	المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية للفقرات المتعلقة بالآثار البيئية لدمج المجالس المحلية	١١-
٩٣	نتائج اختبار (ت) للفروق بين المتوسطات الحسابية لاستجابات أفراد العينة وفقاً لمتغير الجنس.	١٢-
٩٤	نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير العمر.	١٣-
٩٥	نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير الدخل الشهري.	١٤-
٩٦	نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير المستوى العلمي.	١٥-
٩٧	نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة.	١٦-

٩٨	نتائج اختبار (نيومان - كولز) لتحديد مصادر الفروق في تقدير الآثار المالية المتوقعة لدمج المجالس المحلية وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة.	١٧-
٩٩	نتائج اختبار (نيومان - كولز) لتحديد مصادر الفروق في تقدير الآثار الإدارية المتوقعة لدمج المجالس المحلية وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة.	١٨-
١٠٠	نتائج اختبار (نيومان - كولز) لتحديد مصادر الفروق في تقدير الأفراد للآثار الاجتماعية المتوقعة لدمج المجالس المحلية وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة.	١٩-
١٠١	نتائج اختبار (نيومان - كولز) لتحديد مصادر الفروق في تقدير الأفراد للآثار البيئية المتوقعة لدمج المجالس المحلية وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة.	٢٠-
١٠٢	نتائج تحليل التباين الأحادي لتحديد مصادر الفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير مدة الخبرة.	٢١-

-ط-

قائمة الأشكال

الرقم	العنوان	الصفحة
-١	رسم توضيحي للعلاقة بين متغيرات الدراسة المستقلة والتابعة.	١٤

-ي-

قائمة الملاحق

الرقم	العنوان	الصفحة
-١	استبانة الدراسة.	١١٥
-٢	كشف بأسماء المجالس البلدية المشمولة بالدراسة.	١٢٣

الملخص باللغة العربية
الآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية في
الأردن : دراسة حالة محافظة جرش وعجلون

إعداد الطالب

حامد خلف خليفة الخوالدة

إشراف الدكتور

عبد المنعم محمد علي إدريس

هدفت هذه الدراسة للتعرف إلى واقع الإدارة المحلية في الأردن وإلى دراسة وتحليل الآثار المالية والإدارية والاجتماعية والبيئية لدمج المجالس المحلية، إضافة إلى دراسة أثر كل من (الجنس، العمر، الدخل، المستوى العلمي، طبيعة الوظيفة، الخبرة) على تقييم الأفراد للآثار المتوقعة لعملية الدمج.

وقد اقتصر مجتمع هذه الدراسة على رؤساء المجالس المحلية وموظفيها في محافظة جرش وعجلون، حيث تم أخذ عينة من هذا المجتمع، وقد تم استخدام استبانة مصممة لهذه الغاية، ولتحليل البيانات واختبار الفرضيات تم الاستعانة بالبرنامج الإحصائي (SPSS) وذلك لحساب المتوسطات الحسابية والتكرارات والنسب المئوية، كما استخدم تحليل التباين الأحادي واختبار (ت) لدراسة الفروق في تقدير الآثار المتوقعة وفقاً لكل متغير من متغيرات الدراسة. وقد أظهرت نتائج الدراسة أن أفراد عينة الدراسة يرون أن دمج المجالس المحلية يؤدي إلى إحداث تحسين بدرجة مرتفعة في مجال الآثار البيئية في حين أن درجة التحسن المتوقعة كانت متوسطة في كل مجال من المجالات التالية : الآثار المالية، والآثار الاجتماعية والآثار الإدارية.

كما أظهرت النتائج وجود فروق ذات دلالة إحصائية في تقدير الأفراد للآثار المتوقعة من عملية الدمج تعزى لمتغيري الجنس وطبيعة الوظيفة، في حين لم تبين الدراسة وجود فروق ذات دلالة إحصائية تعزى لمتغيرات العمر والدخل الشهري والمستوى العلمي، والخبرة.

وفي ضوء هذه النتائج أوصت الدراسة بضرورة البدء بعملية دمج المجالس المحلية في الأردن، إضافة إلى تعديل قانون البلديات بما يكفل زيادة الإيرادات للبلديات، كما أوصت الدراسة بإعادة هيكلة المجالس المحلية ووضع هيكل تنظيمي موحد للمجالس المحلية، مع ضرورة توحيد جهة الرقابة المركزية على المجالس المحلية.

الإطار العام للدراسة

مقدمة :

تعتبر عملية التنظيم الإداري وتوزيع السلطات والاختصاصات من الأسس المهمة التي تقوم عليها الإدارة، سواءً أكانت على مستوى الأفراد أو المنظمات أو الدول، وذلك بهدف توجيه الجهود المادية والبشرية وتنسيقها، لضمان أداء الوظائف والأعمال على الوجه الأمثل. والدولة كغيرها من المنظمات تلجأ إلى تقسيم وتوزيع الاختصاصات والمهام بين أجهزتها المختلفة، وتفويض بعض الصلاحيات إلى أجهزة مركزية محددة، وتنقل وتفوض صلاحيات أخرى إلى أجهزة لا مركزية في سبيل ضمان الكفاءة والفعالية في أداء وظائفها بما يكفل حصول المواطنين على الخدمات بعدالة ومساواة، إضافة إلى إشراكهم بالقيام ببعض هذه المهام، وتتراوح النظم الإدارية في الدول على اختلاف أنواعها بين النظام المركزي واللامركزي، وغالباً ما يتم المزاجية بين كلا النظامين، ولكن بدرجة متفاوتة وفقاً لطبيعة الدولة وموقعها، وحجمها، وعدد سكانها، وطبيعة النظام السياسي والاجتماعي وتطوره.

وقد لجأت الدول على اختلاف أنماطها إلى إنشاء المجالس المحلية وذلك من خلال ما يُعرف بالإدارة المحلية أو الحكم المحلي وذلك انطلاقاً من إحساس الدولة بوجود حاجات ومتطلبات متباينة للسكان المحليين من منطقة لأخرى، إضافة إلى تخفيف العبء عن الحكومة المركزية، وتحقيق قدر من العدالة في توزيع الخدمات بين مختلف المناطق، كما يؤدي هذا الأسلوب إلى مساهمة السكان المحليين في إدارة شؤونهم المحلية^(١)، لذا عملت الدول على تشجيع إنشاء المجالس المحلية، وتوسعت في ذلك وفقاً لقواعد وشروط محددة، بحيث تقوم المجالس المحلية باختصاصات معينة تحت إشراف الدولة ورقابتها.

أما في الأردن فقد تشكلت المجالس البلدية قبل عهد الإمارة، حيث تشكلت بلدية اربد عام ١٨٨٣م وهي أول بلدية^(٢)، وتلا ذلك تشكيل العديد من المجالس البلدية، ثم استمر تشكيل المجالس البلدية في عهد الإمارة ، وقد صدر أول قانون للبلديات في الأردن عام ١٩٢٥م ثم

(١) شاهر الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٧، ص ص ٢٣-٢٥.

(٢) شقيرات، تاريخ الإدارة العثمانية في شرق الأردن، ١٨٦٤-١٩١٨، آلاء للطباعة والتصميم، عمان، ١٩٩٢م، ص ١٢٥.

تلاه قانون البلديات رقم(٩) لعام ١٩٣٨م واستمر العمل به إلى أن صدر قانون البلديات رقم(٢٩) لعام ١٩٥٥م المعدل بالقانون المعدل رقم (١٢) لعام ١٩٩٤م^(١).
وقد وصل عدد البلديات في الأردن عام ١٩٨٠م إلى ٩٠ بلدية^(٢) لكن هذا العدد زاد زيادة متسارعة خلال الفترة من ١٩٨٠م إلى ١٩٩٩م حيث وصل العدد إلى ٣٢٧ بلدية^(٣)، وهذه الزيادة الكبيرة في أعداد هذه البلديات أدت إلى تدهور الأوضاع المالية لها، مما أدى إلى تدني الخدمات المقدمة لسكانها. ومن هنا جاءت هذه الدراسة لبحث الآثار المتوقعة لعملية دمج المجالس المحلية في الأردن.

وتجربة دمج المجالس المحلية وإنشاء مجالس محلية كبرى بهدف تطوير وحدات الإدارة المحلية، ومعالجة الخلل والقصور في أدائها ليست بالتجربة الحديثة في مجال الإدارة المحلية وإن كانت كذلك في الأردن، فقد سبقت إليها العديد من الدول كالنمسا التي قلصت عدد البلديات فيها من ٣٩٧٢ بلدية عام ١٩٦١م إلى ٢٦٥٦ بلدية عام ١٩٧١م ثم إلى ٢٣١٠ بلدية عام ١٩٨٢م^(٤) وأيضاً بريطانيا التي طبقت فكرة الدمج على مقاطعة لندن عام ١٨٩٩م^(٥) وكذلك عام ١٩٧٢م^(٦). ومن الدول التي لجأت إلى الدمج كحل لعلاج عيوب إدارتها المحلية الدنمارك، وقد تمّ ذلك عام ١٩٧٠م حيث تم تقليص عدد السلطات المحلية من ١٣٨٩ إلى ٢٧٧ وحدة و ١٤ محافظة مع احتفاظ العاصمة كوبنهاجن بخصوصية معينة^(١). وكذلك السويد التي لجأت إلى تقليص عدد المجالس المحلية بنسبة ٩٠% بعد الحرب العالمية

(١) نواف كنعان، قانون البلديات بين النظرية والتطبيق في ورشة تفعيل دور البلديات في خدمة المجتمع المحلي وتطويره في محافظة المفرق، جامعة آل البيت، ٩-١٠، تشرين الثاني ١٩٨٦م، ص ١-٢.
(٢) محمد قاسم القريوتي، رفع الكفاية الإدارية للمجالس المحلية في المؤتمر العام للمجالس البلدية لتطوير الإدارة المحلية نحو مجتمع أفضل، العقبة ١٥-١٨ آذار، ١٩٨٦، ص ٩١.
(٣) وزارة الشؤون البلدية والقروية والبلدية والقروية والبيئية، الأردن، مشروع دمج البلديات، ١٩٩٩م، ص ١.
(٤) على الصاوي، الإدارة المحلية مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، ١٩٩٥م، ص ٨٥.

(5) Hiram Miller Stout, **British government**, New York , Oxford University press ,1953, P283.

See also :

Smith B. C., **Regionalism in England : The New Regional Machinery**, The Action Society Trust, London, 1964.

(٦) كامل بربر، نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسة والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦، ص ١٦-١٧.

(١) Erik Harder, **Local Government in Denmark**, Det Danske Selskab, Copenhagen,1973,p p 17-18.

الثانية، حيث تمَّ خفض عدد هذه المراكز من ٢٥٠٠ إلى ٢٨٠ مجلساً فقط، وقد تم ذلك على مرحلتين الأولى في الأربعينيات والثانية في الستينيات^(٢).

وفي أمريكا لجأت بعض الولايات إلى أعاده الهيكلة عن طريق الدمج كما حصل في ولاية انديانا حيث تم ذلك عام ١٩٦٩م، وقد وحد هذا الدمج بين مقاطعتي انديانابولس (Indianapolis) ومقاطعة ماريون (Marion) وقد تم ذلك دون إجراء استفتاء^(٣)، أما في استراليا فقط طبق الدمج في ولايتي تسمانيا وفكتوريا عامي ١٩٩٣م و١٩٩٥م على التوالي وجنوب استراليا عام ١٩٩٧م^(٤)، وقد لجأت اليابان أيضا إلى الدمج فخلال عام ١٩٥٣م تمّ تقليص عدد البلديات من ٩٨٩٦ بلدية إلى ٣٩٧٥ بلدية^(٥).

ومن الدول التي لجأت كذلك إلى الدمج أسبانيا، وتم ذلك بين عامي ١٩٨١م و ١٩٨٣م^(٦).

ويهدف الدمج إلى التغلب على المشكلات التي تعاني منها الإدارة المحلية، باستبعاد الوحدات المحلية الصغيرة القاصرة والعاجزة عن أداء المهام والواجبات المناطة بها، واستبدالها بوحدات أكثر قدرة وكفاءة في أداء الخدمات، وإنشاء المرافق اللازمة لإشباع حاجات المواطنين. كما يهدف إلى الوصول إلى مستوى متقارب في نوعية الخدمة المقدمة بين المناطق الحضرية والريفية، مشجعةً بذلك على الاستقرار في الريف والحد من انتقال السكان إلى المدن المزدهمة^(١)، وهذا الهدف ينسجم والتوجهات الحكومية في الاردن الرامية الى تقليص عدد المجالس المحلية نظرا للأوضاع الصعبة التي تعيشها في المجالات المالية والإدارية والاجتماعية والبيئية.

(٢) Markku Kiviniemi, "Local Government Reforms and Structural Changes in Public Administration: the Finnish Case, in **The Dynamics of Institutional Change**, edit, Bruno Dente and Francesco Kjellberg, SAGE Publications, London, 1988, p48.

(٣) Daniel.R.Grant.&H.C.Nixon **State and Local Government in America**, Allyn and Bacon, Boston 1975, p 449.

(٤) Neil Marshall, "Reforming Australian Local Government : Efficiency, Consolidation and the Question of Governance", **International Review of Administrative Sciences**, Vol .64, No. 4, December 1998, p649.

(٥) Naohisa Nagata, "The Development of Japanese Local Government and its Reform Towards the Globalized Age", **International Review of Administrative Sciences**, Vol .64, No.2, June 1998, p 221.

(٦) Thomas Clegg, "Spain", **In Central and Local Government Relations: a Comparative Analysis of West European Unitary States**, edit, Edward Page and Michael Gold smith, SAGE Publications, London, 1989, p131.

(١) عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر العربي، دن، ١٩٧٣.

وبالنسبة لمحافظة جرش وعجلون باعتبارهما يمثلان الحالة الدراسية فقد بلغ عدد سكان محافظة جرش (١٣٢٥٠٠) نسمة لعام ١٩٩٦م، وتقدر مساحتها بـ (٤٠٢) كم^٢ وهي أصغر محافظة من حيث المساحة في المملكة، وفي المقابل تعتبر ثاني أعلى محافظة من حيث الكثافة السكانية بعد محافظة أربد، إذ تبلغ (٣٢٩.٦) شخص/كم^٢، وتضم المحافظة (٥٨) تجمعاً سكانياً موزعة على لواء القصبية، ويضم قضائي برما والمصطبة.

يوجد في محافظة جرش العديد من الأماكن الأثرية والأنشطة الجاذبة للسياحة وخاصة مدينة جرش ومهرجانها الثقافي السنوي، والذي يُعدُّ من أهم عوامل الجذب السياحي في المملكة بشكل عام وفي المحافظة بشكل خاص، وعلى الرغم من نجاح هذا النشاط في جذب الأعداد الكبيرة من السائحين من خارج وداخل البلاد، إلا أن المردود الاقتصادي للمحافظة لا زال دون المستوى المطلوب، ويعود ذلك لجملة من الأسباب لعل من أبرزها قرب المحافظة من العاصمة مما يتيح للسياح الأجانب المقيمين في فنادق العاصمة فرصة زيارة المواقع الأثرية في المحافظة والعودة في نفس اليوم، مما يقلل من إمكانية الاستفادة من بقاء السياح لفترات طويلة والإقامة في المحافظة.

وتمتاز محافظة جرش أيضاً بخصوبة تربتها ومعدلات الأمطار المرتفعة نسبياً، مما أدى إلى التوسع في الأنشطة الزراعية وخاصة زراعة الأشجار المثمرة^(٢).

أما بالنسبة لمحافظة عجلون فقد بلغ عدد سكان المحافظة (١٠١٤٠٠) نسمة لعام ١٩٩٦م، وتقدر مساحتها بـ (٤١٢) كم^٢ وتعتبر محافظة عجلون ثاني أصغر محافظات المملكة بعد محافظة جرش من حيث المساحة، ومن المحافظات ذات الكثافة السكانية العالية نسبياً، حيث بلغت النسبة (٢٤٦) شخص/كم^٢، وتضم المحافظة (٦٧) تجمعاً سكانياً موزعة على لواء القصبية و قضاء كفرنجة.

تمتاز المحافظة بخصوبة التربة ومعدلات الأمطار العالية نسبياً، مما ساهم في توفير المناخ المناسب للتوسع في النشاط الزراعي وخاصة زراعة الأشجار المثمرة الملائمة لطبوغرافية المنطقة الجبلية، كما تمتلك المحافظة العديد من مقومات الجذب السياحية فهناك الأماكن الأثرية مثل قلعة عجلون ومسجد المدينة، بالإضافة إلى العديد من المواقع الطبيعية الجميلة كما أن مناخ المنطقة اللطيف صيفاً يعتبر عاملاً مهماً من عوامل الجذب السياحي^(١).

(٢) وزارة التخطيط، الأردن، التنمية الإقليمية في إطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٩م -

٢٠٠٣م، آذار ١٩٩٨م، صص ٦-٧

(١) وزارة التخطيط، الأردن، التنمية الإقليمية في إطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٩م -

٢٠٠٣م، مرجع سابق، صص ٦-٧.

أهمية الدراسة :

تلعب المجالس المحلية دوراً كبيراً في مجال تنمية المجتمع المحلي والتي هي جزء من التنمية الوطنية الشاملة وبالرغم من أهمية هذا الدور إلا أن الإفراط في تشكيل هذه المجالس في الأردن أدى إلى الكثير من المشاكل وعلى رأسها تردي الأوضاع المالية لدرجة أن ما تنفقه البلديات على الرواتب والأجور وخدمة الدين وصل إلى ما نسبته ٦٧% من موازنة البلديات في عام ١٩٩٦م، مما أخل بالاستقلال المالي لهذه المجالس إذ أن الغالبية العظمى منها يقل عدد سكانها عن ٥ آلاف نسمة، الأمر الذي يضعف الوعي الضريبي لها، وبالتالي تبقيا معتمدة على ما تقدمه الحكومة^(٢).

ونظراً لتراجع الأوضاع الاقتصادية التي يعيشها الأردن فقد قلت المخصصات المالية التي تقدمها الحكومة للمجالس المحلية مما زاد من المشاكل التي تعانيها هذه المجالس، والتي أصبح حالها كحال العديد من المجالس المحلية في دول العالم الثالث ومنها دول أفريقيا التي تعاني مجالسها المحلية من نفس المشاكل^(٣).

ومن هنا فإن أهمية هذه الدراسة تأتي من أهمية القطاع الذي تتناوله والمتمثل بالمجالس المحلية باعتبارها الأداة الرئيسية في تنفيذ خطط وبرامج التنمية وتقديم الخدمات على المستوى المحلي، كما تبرز أهمية هذه الدراسة في كونها تبحث عن الآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية في الأردن في مجالس محلية أكبر بحيث يتم تقليص عدد المجالس المحلية من (٣٢٧) مجلساً إلى حوالي (٦٠) مجلساً محلياً فقط^(١). وهي الخطة التي تنوي وزارة البلديات تنفيذها لمعالجة الوضع الحالي للمجالس المحلية، مما يقدم صورة يمكن من خلالها التعرف على الآثار المتوقعة من الدمج كما يراها موظفو المجالس المحلية في محافظتي جرش وعجلون، بحيث يمكن مقارنتها مع الآثار التي تتوقعها وزارة البلديات.

(٢) المرجع ذاته، ص ٣٣.

(٣) Wallis C.A. C, "Urgent Local Government Problems in Africa", **Journal of Local Administration Overseas**, Vol .2, No.2, 1963. Pp61-74.

(١) الدستور، عمان، ع ١١٦٠٦، ٢٧ تشرين الثاني، ١٩٩٩، ص ٣.

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى ما يلي:

- ١- التعرف إلى واقع الإدارة المحلية في الأردن والمشاكل والمعوقات التي تعاني منها واستعراض بعض النماذج العالمية في هذا المجال.
- ٢- التعرف إلى الآثار المتوقعة لعملية دمج المجالس المحلية في الأردن في الجوانب المالية والإدارية والاجتماعية والبيئية.
- ٣- التعرف إلى مدى تأثير الخصائص الشخصية في اتجاهات عينة الدراسة نحو الآثار المترتبة على دمج البلديات.
- ٤- الخروج بنتائج وتوصيات قد تسهم في عملية التخطيط المستقبلي للإدارة المحلية في الأردن.

أدبيات الدراسة :

هناك العديد من الدراسات التي تناولت المجالس المحلية في الأردن ومن هذه

الدراسات :

(١) دراسة قام بها (ياسر العدوان ومحمد الطعمنة، ١٩٩٥) وهي بعنوان: "الدور القيادي لرؤساء البلديات في الأردن: دراسة ميدانية تحليلية"^(٢).

والتي هدفت إلى التعرف على مدى فاعلية الدور القيادي الذي يقوم به رؤساء

البلديات في الأردن.

وقد تطرقت هذه الدراسة إلى طبيعة وظيفة رئيس البلدية في الأردن وواجباته

والأدوار التي يلعبها الرئيس، كالدور السياسي من خلال تعامله مع أعضاء المجلس المحلي

والمواطن وجماعات الضغط. وهنا يبرز دوره السياسي في التوفيق بين مصالح الأطراف

المختلفة، ومحاولة إرضاء كافة الأطراف قدر الإمكان، ومن خلال وضعه للأولويات

وموازنة الحلول المقدمة وحسابات الربح والخسارة في تعامله مع هذه الجماعات.

ومن أهم التوصيات التي خرجت بها هذه الدراسة ما يلي:

١. إن حسن اختيار رؤساء البلديات يساعد على عملية إيجاد رؤساء بلديات أكفيا

ذوي قدرات قيادية، وإن ذلك لا يتم عملياً في جميع الحالات، لذا لا بد من وضع

^(٢) ياسر العدوان ومحمد الطعمنة، "الدور القيادي لرؤساء البلديات في الأردن: دراسة ميدانية تحليلية"،

برامج خاصة لتدريب رؤساء البلديات في مجالات القيادة ووظائف الإدارة المحلية المختلفة، لإثراء خبراتهم وتزويدهم بالأسس العلمية لعمل الإدارة.

٢. ضرورة تعديل التشريعات المتعلقة بالمستوى الثقافي لرؤساء البلديات لما لذلك من أثر حاسم في السلوك القيادي والإداري لرؤساء البلديات في الأردن.

٣. إجراء مزيد من الدراسات حول السلوك القيادي لرؤساء البلديات في الأردن، وأثره على متغيرات أخرى مثل الرضا الوظيفي والولاء التنظيمي والدفاعية والإنتاجية ذات العلاقة بفاعلية البلدية.

(٢) دراسة قام بها (نائل العواملة ومحمد الحنيطي، ١٩٩٥) وهي بعنوان: "عملية تقييم الأداء للمجالس البلدية في الأردن"^(١).

والتي هدفت إلى تحليل واقع تقييم أداء المجالس البلدية في الأردن، وقد تطرقت هذه الدراسة إلى معايير أداء المجالس البلدية والجهات التي تحدها، والتي منها مدى الالتزام بالقوانين والأنظمة والسياسات العامة للدولة، كذلك القدرة على إشباع الحاجات والمحافظة عليها ومدى الترشيح في استخدام الأموال العامة والمصادر الأخرى في البلدية واستثمارها، ومنها كذلك مدى الرضا العام للمواطنين والمشاريع الخدمية والإنتاجية الفاعلة.

كما تحدثت هذه الدراسة عن الرقابة على أداء المجالس البلدية في الأردن وقد خرجت هذه الدراسة ببعض التوصيات منها:

١. ضرورة تحسين القدرات المالية للمجالس المحلية من خلال المشاريع الإنتاجية ومتابعة تحصيل المستحقات المالية على المكلفين والتأكيد على مبدأ الرشد في القرارات المالية الاستثمارية.
٢. تحديث التشريعات البلدية والعمل على تطويرها لمواكبة المستجدات الاقتصادية والإدارية والاجتماعية والسياسية.
٣. زيادة التفاعل والتعاون والمشاركة في الشؤون المحلية بين المجالس البلدية خصوصاً المتجاورة منها وبينها وبين الوزارات ذات الصلة بالمجالس البلدية، وكذلك الجامعات.
٤. إعادة هيكلة المجالس المحلية وضرورة تجميع المدن الصغيرة.

(١) نائل العواملة ومحمد الحنيطي، "عملية تقييم الأداء للمجالس البلدية في الأردن: دراسة ميدانية"، المجلة العلمية لكلية الإدارة والاقتصاد، العدد ٦، ١٩٩٥، ص ٩٤-١٢٠.

(٣) دراسة قام بها (نادر مريان، ١٩٨٨م) وهي بعنوان: "تحليل مالية البلديات في الأردن"^(١). والتي تطرقت لأهم موارد البلديات بشكل عام، وأهم مصادر إيرادات البلديات في الأردن ومصدر تحصيلها، ثم تناولت بعد ذلك موازنة عشرين بلدية من كبار المجالس البلدية في الأردن بالتحليل، حيث تمت دراسة مبالغ الإيرادات والنفقات وتطورها خلال الفترة ١٩٨١م-١٩٨٤م وبعد ذلك تم مقارنة نصيب الفرد بين هذه المجالس. وقد بيّنت الدراسة أن إيرادات ونفقات المجالس متذبذبة بين عام وآخر، وأن الغالبية العظمى منها قد عانى من العجز.

(٤) دراسة قام بها (ماجد العبوة، ١٩٨٨م) وهي بعنوان: "مؤسسية البلديات في الأردن: آراء المواطنين في أمانة عمان الكبرى: دراسة تحليلية"^(٢).

حيث هدفت الدراسة إلى التعرف إلى آراء المواطنين في خدمات أمانة عمان الكبرى للتعرف إلى مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين وقد خرجت هذه الدراسة بالعديد من التوصيات نذكر من أهمها :

١- تبني مفهوم مؤسسية البلديات وترسيخ قيمها، حيث أن البلديات بحاجة إلى تبني مفهوم المؤسسية لتنظيم نشاطات أجهزة البلدية وفق أطر وقواعد فنية تحكم مسيرتها وتدفع النشاط البلدي وتكفل استمراره ودوامه.

٢- تطوير التشريعات الخاصة بالحكم المحلي، حيث يستحسن إعادة النظر في القوانين والنظم الخاصة بالمجالس المحلية لتوضيح مفهوم الحكم المحلي وتحقيق أهدافه وحتى تكون هذه التشريعات واضحة محددة الاختصاصات والوظائف.

٣- إلغاء المجالس القروية، وإنشاء مجالس بلدية للتجمعات القروية المتجاورة.

٤- تشكيل تجمعات بلدية كبرى على غرار أمانة عمان الكبرى..

(٥) دراسة قام بها (محمد القريوتي، ١٩٨٦م) وهي بعنوان: "رفع الكفاية الإدارية للمجالس المحلية"^(١).

والتي تناولت الدور التنموي المطلوب من المجالس البلدية و القروية، حيث يتصور الباحث الدور المستقبلي للمجالس المحلية في الأردن بالشكل التالي:

(١) نادر مريان، "تحليل مالية البلديات في الأردن"، أبحاث اليرموك، المجلد ٤، العدد ١، ١٩٨٨، ص ٧٣-٨٠.

(٢) ماجد العبوة، "مؤسسية البلديات في الأردن آراء المواطنين في خدمات أمانة عمان الكبرى: دراسة تحليلية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، الجامعة الأردنية، عمان ١٩٨٩.

(١) القريوتي، رفع الكفاية الإدارية للمجالس المحلية، مرجع سابق، ص ٨٨-١٠٠.

١. القيام بالخدمات الأساسية والضرورية لمشروعات التنمية المحلية والوطنية، كشق الطرق، والمواصلات، والإسكان وتدريب القوى العاملة.
 ٢. المشاركة في إعداد خطط التنمية الزراعية والصناعية عن طريق توفير البيانات والمعلومات عن الحاجات والاقتراحات.
 ٣. تنفيذ مشاريع التنمية التي تدخل ضمن مناطق حدودها.
- كذلك تحدث الباحث عن عوائق الدور التنموي المتمثل في العديد من العوائق ولعل أبرزها ما يلي:

١. صغر حجم الوحدات المحلية.
٢. قلة الموارد المالية.
٣. قدم التشريعات.
٤. تواضع القدرات الفنية والإدارية المتوفرة للمجالس المحلية.

أما وسائل العلاج من وجهة نظر الباحث فمن أبرزها ما يلي:

١. يرى الباحث أن النزعة نحو تشتيت الوحدات الإدارية لأسباب سياسية واجتماعية مفهومة لكنها لأسباب إدارية غير سليمة، فهو يؤكد أن البلديات الصغيرة كيانات عاجزة وقاصرة عن أداء الخدمات بطريقة كفؤة. ويرى أن تجميعها في بلديات كبرى على غرار أمانة عمان الكبرى هو الحل.
٢. إيجاد صيغة أكثر عملية لجباية مستحقات البلديات من ضريبة المسقفات وهو أمر لا يتوفر حالياً.
٣. تحديد مؤهلات المرشحين لرئاسة المجالس البلدية والقروية على سبيل المثال اشتراط الشهادة الجامعية للمرشحين لرئاسة البلديات من الفئة الأولى، والثانوية العامة لبلديات الفئة الثانية، والإعدادية للفئة الثالثة.
٤. السماح للبلديات الكبيرة بالقيام بمشروعات إنتاجية وشبه تجارية كمصنع أكياس البلاستيك المستخدمة لجمع النفايات ومصانع المبيدات الحشرية المستخدمة لمكافحة القوارض والحشرات ومشغل لصيانة وتصليح الآليات.

(٦) دراسة قام بها (عادل الكركي، ١٩٨٦) وهي بعنوان: "الإدارة المحلية في الأردن: دراسة حالة الكرك^(١)".

وقد هدفت هذه الدراسة إلى التعريف بنظام البلديات في الأردن، وتحليل العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية للبلديات، والتعرف إلى المشاكل التي تواجه بلدية الكرك. وأوضح الباحث أن الإدارة المحلية هي الأسلوب السائد في الأردن، حيث تقوم المجالس المحلية المنتخبة بممارسة اختصاصات محددة تحت إشراف ورقابة الجهاز الحكومي ممثلاً بوزارة الداخلية ووزارة البلديات.

وبينت الدراسة أيضاً أن بلدية الكرك تواجه مشكلة التحول من مدينة صغيرة ذات خدمات محددة إلى مدينة كبيرة تواجه متطلبات خدمية إضافية من المواطنين لتنفيذها في وقت قصير. وهذه المشكلة ناجمة عن سرعة تحول المدينة إلى الطبيعة الحضرية مع نقص التخطيط المسبق وضعف الموارد المالية لها، وعدم القدرة على الاقتراض لوجود شروط صارمة على ذلك، ويرى الباحث أن المشكلة المالية للبلدية ستستمر بسبب سوء الوضع الاقتصادي في الأردن بشكل عام.

وأوصى الباحث بضرورة إعادة النظر بقانون البلديات رقم (٢٩) لعام ١٩٥٥م ليكون أكثر واقعية وارتباطاً بالوضع الحالي للبلديات، مع ضرورة إعطاء صلاحيات أكبر للمجالس المحلية وتقليل تدخل الإدارة المركزية، كما أوصت الدراسة بوضع وصف وظيفي للعاملين في البلديات، وضرورة إيجاد نوع من التوازن في توزيع الخدمات على المواطنين والأحياء. إضافة إلى نشر التعليمات المتعلقة بخدمات المواطنين، بحيث يكون المواطن على اطلاع مباشر بهذه التعليمات، وأوصى الباحث بضرورة توفير قروض للبلديات من وكالات الإقراض الحكومية للمساعدة في تحقيق أهداف التطوير الحضري، مع أهمية أن تقوم البلديات بفتح قنوات اتصال متعددة مع المواطنين للتعرف إلى احتياجاتهم.

^(١)Adel Al-karaki, "Local Administration in Jordan: a Case Study of Al-Karak", Unpublished Dissertation, Claremont University, 1986.

(٧) دراسة قامت بها (فاطمة الربابعة، ١٩٩٥) وهي بعنوان: " دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن"^(١).

وقد هدفت هذه الدراسة إلى التعريف بخصائص مجالس الخدمات المشتركة وأهدافها ووظائفها، وبيان المشكلات والصعوبات التي تؤثر على آلية تقديم الخدمات من قبل هذه المجالس، إضافة إلى تقييم فعالية مجالس الخدمات المشتركة في تحقيق أهدافها. وتوصلت الدراسة إلى أن أفراد عينة الدراسة يرون أن لمجالس الخدمات المشتركة دور ضعيف في تحقيق التنمية المحلية، وأظهرت الدراسة عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين الدور التنموي لمجالس الخدمات المشتركة و كل من : المستوى العلمي لأعضاء هذه المجالس، والخبرة العملية للأعضاء، إضافة إلى وجود اتجاهات سلبية للأفراد فيما يتعلق بتوافر الآليات والمعدات اللازمة لمجالس الخدمات المشتركة، و توفر الموارد المالية للمجالس.

وأوصت هذه الدراسة بضرورة إجراء دراسات حول دمج المجالس المحلية لتقليل عددها مع الأخذ بعين الاعتبار الموقع الجغرافي والإمكانات المادية للمجالس المدمجة. إضافة إلى ضرورة إعادة النظر بالتشريعات والأنظمة المتعلقة بمجالس الخدمات المشتركة، وتوفير رقابة كافية على أعمال هذه المجالس للتأكد من أداء هذه المجالس لوظائفها، وأوصت الدراسة بتوفير الموارد المالية لمجالس الخدمات المشتركة من خلال القيام بمشاريع إنتاجية وتفعيل آلية تحصيل أموال المجالس المحلية المشاركة في مجلس الخدمات المشتركة وزيادة مساهمتها المالية في المجلس، مع أهمية توفير الآليات واللوازم الضرورية لقيام هذه المجالس بوظائفها.

وتختلف الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة في أن تلك الدراسات ركزت على تقييم أداء المجالس المحلية في الأردن والتعرف على المشكلات التي تعاني منها هذه المجالس، كما ركزت على معرفة آراء المواطنين في الخدمات المقدمة لهم، أما الدراسة الحالية فهي تبحث في إحدى الحلول المقترحة لمعالجة الوضع المتردي للمجالس المحلية، الذي أظهرته الدراسات السابقة، والمتمثل بعجز هذه المجالس عن القيام بالدور المناط بها على الوجه الأكمل، حيث لم تتناول الدراسات السابقة عملية دمج المجالس بصورة أساسية كأسلوب لرفع مستوى أداء المجالس المحلية، فهذه الدراسة تبحث في الآثار المالية والإدارية

(١) فاطمة الربابعة، "دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن: دراسة ميدانية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٥م.

والاجتماعية والبيئية المتوقعة لدمج البلديات في مجالس محلية كبرى، ولا تبحث في واقع نجم عن دمج فعلي للمجالس المحلية لأن المشروع لا يزال في مراحل البحث والإعداد.

مشكلة الدراسة :

أشارت العديد من الأبحاث والدراسات في السنوات الأخيرة إلى وجود خلل في تشكيل المجالس المحلية في الأردن، حيث تم التوسع في إنشائها وإحداثها دون الالتزام بالقواعد المتعلقة بذلك^(١). كما أشارت إلى أن هذه المجالس تعاني من العديد من المشاكل من حيث سوء الأوضاع المالية، وضعف الجوانب الإدارية والتنظيمية، وتضخم الكادر الوظيفي فيها، مما يحول دون قيام المجالس المحلية بالدور المطلوب منها، وهذا يتطلب إعادة هيكلة هذه المجالس ودمجها وتقليص عددها^(١)، في ظل الوضع المتردي الذي آلت إليه أغلب المجالس المحلية، حيث فقدت الكثير من البلديات مبررات وجودها، وأصبح ينظر إليها على أنها أقرب ما تكون إلى شركة نظافة فحسب^(٢).

ومن هنا فإن مشكلة هذه الدراسة تتمحور في تحديد مدى الآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية في الأردن سواء من الناحية الإدارية أو المالية أو الاجتماعية أو البيئية، وذلك كما يراها موظفو المجالس المحلية في محافظتي جرش وعجلون، وهل عملية الدمج هذه ستؤدي إلى حل المشكلات التي تعاني منها هذه البلديات حالياً. ومن ناحية أخرى تبحث الدراسة في مدى وجود فروق ذات دلالة إحصائية في تقدير الأفراد للآثار المتوقعة من عملية الدمج وفقاً لخصائصهم الشخصية والمتمثلة بالجنس، العمر، الدخل الشهري، المستوى العلمي، طبيعة الوظيفة، ومدة الخبرة.

وقد تم التعبير عن هذه المشكلة من خلال الأسئلة التالية :

أولاً : هل يؤدي دمج المجالس المحلية إلى تحسين مقدراتها في المجالات المالية والإدارية والاجتماعية والبيئية؟

ثانياً : هل هناك فروق ذات دلالة إحصائية في تقدير الأفراد لأثر دمج المجالس المحلية

عند مستوى الدلالة الإحصائية ($\alpha \geq 0.05$) تعزى للخصائص الشخصية للأفراد؟

(١) القريوتي، رفع الكفاية الإدارية للمجالس المحلية، مرجع سابق، ص ٩٦

(١) وزارة التخطيط، الأردن، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام ١٩٩٩م-٢٠٠٣م، ص ١٤١-١٤٢.

(٢) صحيفة الرأي، عمان، ٩ تشرين أول ١٩٩٩م، ع ١٠٦٢٢، ص ٣٤.

فرضيات الدراسة :

تفترض الدراسة الفرضيات التالية :

أولاً : يؤدي دمج المجالس المحلية إلى تحسين مقدرتها المالية بدرجة مرتفعة.

ثانياً : يؤدي دمج المجالس المحلية إلى تحسين مقدرتها الإدارية بدرجة مرتفعة.

ثالثاً : يؤدي دمج المجالس المحلية إلى تحسين الجوانب الاجتماعية للأفراد بدرجة مرتفعة.

رابعاً : يؤدي دمج المجالس المحلية إلى تحسين مقدرتها في الجوانب البيئية بدرجة مرتفعة.

خامساً : هناك فروق ذات دلالة إحصائية في تقدير الأفراد لأثر دمج المجالس المحلية عند

مستوى الدلالة الإحصائية ($\alpha \geq 0.05$) تعزى للخصائص الشخصية (الجنس، العمر،

الدخل الشهري، المستوى العلمي، طبيعة الوظيفة، مدة الخبرة).



منهجية الدراسة :

اعتمد الباحث في دراسته الأسلوبين التاليين :

- ١- الأسلوب الوصفي المكتبي: وذلك لتغطية الجانب النظري في الدراسة من خلال العودة إلى الكتب والدوريات المتعلقة بهذا الموضوع، إضافة إلى استعراض ومسح أهم الدراسات السابقة والأوراق البحثية ذات العلاقة بموضوع الدراسة.
- ٢- أسلوب الدراسة الميدانية: وذلك من خلال استبانة تم تصميمها لتغطية جوانب الدراسة المختلفة، بحيث تمكن الباحث من اختبار فرضيات الدراسة والخروج بالنتائج والتوصيات المتعلقة بالآثار المتوقعة من عملية دمج المجالس المحلية وتم توزيع الاستبانة بعد أن تم إجراء عملية التحكيم والتأكد من مصداقية الاستبانة وثباتها.

التعريفات الإجرائية:

- المجالس المحلية : الهيئات المحلية التي يتم اختيارها من قبل السكان المحليين لخدمة منطقة جغرافية محددة وتشمل المجالس البلدية والقروية.
- دمج المجالس المحلية : ضم المجالس البلدية والقروية في مجالس كبرى كنوع من إعادة هيكلة المجالس المحلية بهدف إصلاح الإدارة المحلية ووضع حد لحالة تشتت الوحدات الإدارية بسبب عجز البلديات الصغرى عن أداء الخدمات على الوجه الأكمل، وينتج عن ذلك إلغاء المجالس الصغيرة بحيث تصبح جزءاً من البلديات الكبرى.
- الآثار المتوقعة : التغيرات المتوقعة حدوثها نتيجة دمج المجالس المحلية في كل من الجوانب المالية، الجوانب الإدارية، الجوانب الاجتماعية، والجوانب البيئية.
- الوظيفة الكتابية : وتشمل وظائف المجالس المحلية التي يتولى أصحابها الأعمال التالية : الكتابة، السكرتارية، رئاسة الديوان، الطباعة، أمانة المكتبة، مراقبة الدوام، أمانة المستودع.
- الوظيفة الفنية : وتشمل وظائف المجالس المحلية التي يتولى أصحابها الأعمال التالية : الهندسة، المساحة، مراقبة الأبنية، الرقابة الصحية.
- الوظيفة المالية : وتشمل وظائف المجالس المحلية التي يتولى أصحابها الأعمال التالية: الجباية، المحاسبة، أمانة الصندوق، وظائف القسم المالي.

محددات الدراسة :

- اقتصرت هذه الدراسة على المجالس المحلية في محافظتي جرش وعجلون فقط.
- اقتصر أفراد مجتمع الدراسة على أفراد الجهاز الفني والإداري فقط ممثلاً بالوظائف التالية: رئاسة المجلس البلدي، الوظائف الكتابية، الوظائف الفنية، الوظائف المالية.

الفصل الأول

اللامركزية الإدارية

المقدمة :

تعتبر اللامركزية ضرورة لا بد من تطبيقها في جميع دول العالم المتقدم منه والنامي على حد سواء. فهي صمام الأمان من خلال الاعتراف بوجود حاجات محلية مختلفة عن الحاجات القومية وهذا من شأنه أن يزيل الإحتقانات التي تحصل في كثير من الأحيان واللامركزية إحدى صور الديمقراطية التي تتباهى بها دول العالم من خلال احترامها للعقل والفكر وإحساس المواطن باحترام رأيه وبأنه يقاسم الحكومة المركزية همّ الوطني وأنه شريك في صنع القرار. ويتم ذلك من خلال تفويض بعض صلاحيات الحكومة المركزية إلى وحدات الإدارة المحلية^(١)، وقد شاع هذا التوجه لدى أغلب دول العالم الثالث خلال فترة السبعينيات^(٢).

إن هناك اختلافاً وخطأً في الآراء بين الكتاب والباحثين العرب في بعض مفاهيم اللامركزية كالإدارة المحلية والحكم المحلي. ويعود ذلك إلى التباين بين المدرستين الفرنسية والإنجليزية في تعاريف اللامركزية^(٣).

ومن أمثلة ذلك استخدام مصر مصطلح الإدارة المحلية حسب دستور سنة ١٩٧١ ثم جاء قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٧١م، بإصطلاح الحكم المحلي وأخيراً استبدلت عبارة الحكم المحلي بالإدارة المحلية بموجب القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨م^(٤). يرى بعض الباحثين أن لفظ الإدارة المحلية يطلق على جميع الجهات التي تقدم خدمات معينة في مكان معين من إقليم الدولة بغض النظر عن الصبغة القانونية لتلك الجهات

(١) Florence Mccarthy and Shelley Feldman, "Decentralization and Political Restructuring in Bangladesh", in : **Local Government and Ploitics in the Third World**", edit, ehirendra Vajpeyp, Heritage Publishers, New Delhi, 1990, p.p64-65.

(٢) Robert Oberst, "Decentralization and Local Elites in Sri Lanka", in **Local Government and Politics in The Third World**, edit, Dhirendra Vajpeyi, Heritage Publisher, New Delhi, 1990, p.p 85.

(٣) مختار الأصبم، "تجارب متميزة في الإصلاح الإداري في الحكم المحلي في الوطن العربي، مصر والسودان: دراسة تحليلية مقارنة"، في **الإدارة والإصلاح الإداري في الوطن العربي**، تحرير ناصر الصائغ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٦، ص ص ٩٠١-٩٠٢.

(٤) محمد صالح السيد، **نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٢٤.

والعلاقة التي تربطها بالسلطة المركزية. وعليه تكون فروع الوزارات في أرجاء الدولة إدارة محلية^(١).

إلا أن البعض الآخر يرى أن فروع الوزارات في أرجاء الدول تدخل ضمن عدم التركيز الإداري والذي يُعدّ شكلاً من أشكال المركزية. والتي تعرّف بأنها: "توزيع للوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية في العاصمة وفروعها في مناطق الدولة" ويترتب على ذلك تفويض الموظفين ممثلي الوزارات والدوائر المركزية في أقاليم الدولة صلاحيات اتخاذ القرار والبت النهائي في بعض الأمور الإدارية، مما يكون له الأثر الواضح في التخفيف عن كاهل السلطة المركزية مع الإبقاء على رابطة التبعية الإدارية بين هؤلاء الموظفين ورؤسائهم في الوزارات والدوائر الحكومية الموجودة في الدولة^(٢).

أما المفهوم العلمي للإدارة المحلية فيقتصر على الوحدات الإدارية التي تتمتع بشخصية اعتبارية. ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها المحلية -كلها أو بعضها- تحت إشراف ورقابة الحكومة^(٣).

ويرى بعض الباحثين بأن الحكم المحلي والإدارة المحلية لفظان مترادفان^(٤). كما أن هناك من يرى بأن طبيعة الاختصاصات هي أساس التفرقة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي. حيث يتضمن أسلوب الحكم المحلي توزيع الوظائف التشريعية والقضائية والتنفيذية بين السلطات المركزية والهيئات المحلية في حين تقتصر وظائف الإدارة المحلية على الوظائف الإدارية فقط^(٥).

ويتفق الباحث مع هذا الرأي الأخير ويرى بأن الفيصل في التصنيف هو الاختصاصات التي يمارسها المجلس، ويرى بأن المجالس المحلية في الأردن هي إدارات محلية وليست حكماً محلياً لأن الحكم المحلي يتضمن وظائف تشريعية وقضائية لا تتضمنها الإدارة المحلية، كما يرى بأن المحافظات هي صورة من صور اللاتركيز الإداري وليست من الإدارة المحلية.

(١) عبد المهدي عبد الله مساعدة، مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٧، ص ٣١.

(٢) الرابعة، "دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن: دراسة ميدانية"، مرجع سابق، ص ١٧-١٨.

(٣) مساعدة، مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٣٣.

(٤) عبد القادر الشبخلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٨٣، ص ١٥.

(٥) فوزي عبد الله العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية -الأسس والتطبيقات، دن، د.ت، ص ٥٥-٥٦. انظر ايضاً:

Geys .F, "The Structure and Function of the Commune in Belgium, Local Government Throughout the World, Sep.-Nov., 1966.

في هذا الفصل يتناول الباحث اللامركزية الإدارية من خلال بيان هذا المفهوم وعناصر اللامركزية الإدارية وصورها وظروف نشأتها وأهدافها إضافة إلى استعراض أنماط اللامركزية الإدارية وعيوبها.

مفهوم اللامركزية الإدارية :

لقد تناولت الكثير من التعاريف مفهوم اللامركزية الإدارية، وبالرغم من تعددها إلا أنها تدور في مجملها حول توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، ومن هذه التعاريف تعريف فؤاد العطار الذي ينظر للإدارة المحلية باعتبارها لا مركزية إدارية ويعرفها بأنها: "توزيع للوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها"^(١). يركز هذا التعريف على تقاسم الوظيفة الإدارية بين الهيئات المركزية والمحلية إضافة إلى تركيزه على عنصر الانتخاب كعنصر من عناصر اللامركزية الإدارية وعلى عنصر آخر هو الرقابة الإدارية إلا أنه لم يذكر الاستقلال والذي يُعدُّ ركيزة من ركائز اللامركزية الإدارية، ويعرفها كرام مودي (Crime Modio) بأنها: "مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون عرضه للمسؤولية السياسية أمام الناخبين ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة"^(٢). يركز هذا الكاتب على البعد الديمقراطي المتمثل بانتخاب هذه المجالس وحق المسألة للناخبين وأن أعضاء المجلس هم عرضة للمسؤولية أمام ناخبهم وبأن هذه المجالس مكملة لأجهزة الدولة وهذا يعكس بيئة الكاتب الديموقراطية والوعي الانتخابي لتلك البيئة، ومثل هذا التعريف يخرج الحاكم الإداري (المحافظ، والمتصرف، ومدير القضاء) من مفهوم الإدارة المحلية.

وتعرف اللامركزية أيضاً بأنها: "نقل اختصاصات أو بعض اختصاصات الحكومة المركزية إلى هيئات تمارس الوظيفة الإدارية ضمن اختصاصات وعمل معين أو ضمن منطقة معينة"^(١). نستنتج من هذا التعريف بأن اللامركزية قد انبثقت عن المركزية وبأن الاختصاصات في الأساس حق للحكومة المركزية تنازلت عنه لصالح هيئات تمارس الوظيفة الإدارية ولم يحدد طبيعة هذه الهيئات هل هي مُنتخبة أم مُعيّنة كما يؤكد هذا التعريف على

(١) الرواشد، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، مرجع سابق، ص ٣٥.

(٢) المرجع ذاته، ص ٣٠.

أنظر أيضاً :

Alderfer. H.F, *Local Government in Developing Countries*, Mc Graw Hill, New York, 1964.

(١) أكرم عسكر الناصر، البلدية الأداة العملية لتحقيق التنمية في الأردن، المكتبة الوطنية، عمان، ١٩٩٥م،

حصر الاختصاصات والمكان الذي تمارس فيه هذه الاختصاصات إلا أنه لم يأخذ بالاعتبار الاستقلال والرقابة وهما من ركائز اللامركزية الإدارية.

وفي تعريف آخر للامركزية الإدارية تعرف بأنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية والهدف أن تتوفر الأولى لرسم السياسات العامة للدولة وإدارة المرافق القومية وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق الأهداف المشروعة"^(٢). ويختلف هذا التعريف عن التعريفات السابقة بتركيزه على تحقيق الأهداف وعلى الإنسجام والشراكة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية في تحقيق هذه الأهداف. كما يمتاز عن التعاريف السابقة بتحديد الاختصاصات ووضوح العلاقة بين الهيئات المركزية والمحلية بحيث تكون السياسة العامة والمرافق القومية من اختصاص الحكومة المركزية أما الشأن المحلي فمتروك لإدارة الهيئات المحلية.

وهناك من يعرف اللامركزية الإدارية بأنها : "توزيع للوظائف الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة أخرى محلية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية"^(١)، وما يميز هذا التعريف عن التعاريف السابقة شموليته سواء من حيث شموليته لصور اللامركزية الإدارية المحلية منها والمرفقية، وشموليته لعناصر اللامركزية الإدارية كالشخصية المعنوية والإستقلال الذي تتمتع به إضافة إلى الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) التي تمارسها الحكومة المركزية.

من خلال استعراض التعريفات السابقة يمكن القول بأن اللامركزية الإدارية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري تلجأ إليه الدولة من أجل تخفيف الضغط عن المركز وكسباً لرضا المواطن وجماعات الضغط المختلفة وكسب ولائهم، وتخفيف الاحتقان إن وجد، وتحسين صورة الدولة في الخارج عن طريق إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية من خلال مجالس محلية تمثلهم مع احتفاظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والإشراف على هذه المجالس.

(٢) محمد الطعمانه، "مجالس الخدمات المشتركة في نظام الإدارة المحلية في الأردن: دراسة ميدانية" في المؤتمر الأول للإدارة العامة في الأردن، جامعة اليرموك، الأردن - ٣٠ تشرين ثاني - ٢ كانون أول ١٩٩٣م، ص ١.

(١) كريم كشاكش، "التنظيم الإداري المحلي المركزية واللامركزية: دراسة مقارنة"، ط ١، المطبعة الأهلية، الزرقاء، ١٩٩٧، ص ٣٦.

عناصر اللامركزية الإدارية :

يعني الأسلوب اللامركزي في الإدارة إعطاء هيئات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية سلطة البت في اختصاصات محددة، على أن يكون لهذه الهيئات الاستقلال المالي والإداري والتي بدونها ينفى شرط أساسي من شروط قيام اللامركزية، مع احتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة والإشراف على مثل هذه الهيئات. أما عناصر اللامركزية الإدارية فتتمثل بثلاثة عناصر هي:

أ- وجود مصالح ذاتية متميزة عن المصالح القومية:

فلا بد من التسليم بأن لكل إقليم أو منطقة أو مجموعة من الناس مصالح ذات طبيعة محلية ناجمة عن طبيعة وظروف تلك الأقاليم أو المجموعات البشرية. فبعض هذه الأقاليم على سبيل المثال لا الحصر زراعي الصبغة وبعضها صناعي وبعضها يعتمد على التجارة مما يؤدي حتماً إلى اختلاف المصالح بين هذه الأقاليم وتنشأ حاجات مختلفة لسكان تلك الأقاليم تبعاً لذلك. ويتطلب الأمر عندئذ قيام مجالس محلية ترعى هذه الحاجات؛ لأنها الأدرى بتلك الظروف وقد تكون الأجدر في رعاية هذه المصالح المحلية تحت إشراف السلطة المركزية^(١).

ب- وجود هيئات مستقلة تمثلها مجالس إدارية تعبر عن ارادتها:

إنّ المصالح المحلية يجب أن يتولى الإشراف عليها هيئات محلية مختارة من نفس البيئة، لذا لا بدّ من وجود مجالس إدارية تتولى تمثيل المجتمعات المحلية وإدارتها بما يترتب على ذلك من حقوق وواجبات وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري والذي يعتبر شرط أساسي للامركزية الإدارية. وبدون هذا الاستقلال تبقى هذه الهيئات معتمدة على السلطة المركزية وتكون العلاقة بينهما علاقة تبعية.

"و يعني الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية أن تتمتع هذه الهيئات بسلطة تقريرية تمكنها من إصدار القرارات بما يعود بالنفع على الشخص المعنوي الذي تتولى إدارته مستقلة بذلك عن الإدارة المركزية" أي أن تقرر ما تشاء ضمن اختصاصاتها

(١) كشاكش، التنظيم الإداري المحلي (المركزية واللامركزية) : دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٣.

وصلاحياتها التي حددها القانون بملء إرادتها دون خضوعها في اختيار وتقرير ما
نشأ إلى السلطة المركزية^(١).

وفي هذا الصدد يرى الباحث أن الاستقلال الإداري من شأنه أن يخلق الإبداع
والتجديد ويفتح طاقات العاملين، سيما إذا تم الأخذ بنظام الحوافز المادية والمعنوية كما
يخفف من الروتين السائد للقائل للإبداع ويفسح المجال للاجتهاد والتدريب على اتخاذ
القرارات مما يؤدي إلى خلق قيادات إدارية ناضجة وقادرة ومؤهلة للعمل في أي موقع
إداري مشكلة بذلك رافداً من روافد صنع القرار السياسي والإداري والذي يمس حياة
الكثير من المواطنين في الدولة.

على أن الاستقلال الإداري وحده غير كافٍ إذا لم يكن هناك استقلال مالي للمجالس
المحلية يتيح لها إدارة أموالها ويتطلب اعتراف السلطة المركزية لها بذلك، لذا فإن قضية
التمويل مهمة جداً ويجب أن تعتمد المجالس المحلية إلى درجة كبيرة على مواردها
الذاتية وليس على السلطة المركزية وإلا فإن الاستقلال يكون منقوصاً وبالتالي يتأثر
صانع القرار في المجالس المحلية تأثراً كبيراً بالسلطة المركزية، إن الاستقلال المالي
يفتضي أن يكون لها مالية مستقلة وموازنة خاصة بها.

أما من حيث طريقة تشكيل المجالس الإدارية فهناك اختلاف في الرأي حول ذلك
فمنهم من يرى أن طريقة الانتخاب هي الطريقة الوحيدة السليمة، التي تحقق الاستقلالية
وتتسق مع الروح الديمقراطية واللامركزية الإدارية. ويرون بأن تشكيل المجالس عن
طريق التعيين يفقد هذه المجالس الاستقلالية ويجعل صاحب القرار في هذه المجالس
يلعب دور التابع، ويطلق يد السلطة المركزية لتتدخل في هذه المجالس. كما أن أصحاب
هذا الرأي يربطون بين فكرتي اللامركزية والديموقراطية حيث يرون أن هناك
ديموقراطية إدارية كما أن هناك ديموقراطية سياسية وأن الديموقراطية الإدارية تكفل
مشاركة المواطنين في صنع القرار الإداري^(١).

وهناك فريق آخر يرى بأن ضمان الاستقلال هو الشرط اللازم للامركزية الإدارية
فما دام أن السلطة المركزية تعترف بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي الإداري، وأن
أعضاء هذه الهيئات لا يخضعون للسلطة المركزية من حيث تأديبهم وعزلهم فإنه ليس

^(٢) نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، ط٣، مطابع الدستور التجارية، الأردن، ١٩٩٦، ص ١٦٠-
١٦٣.

^(١) كنعان، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ١٦٤-١٦٥.

بالضرورة تشكيل تلك المجالس عن طريق الانتخاب مستدلين بذلك باستقلالية القضاء. فعلى الرغم من أن القضاة يعينون من قبل السلطة المركزية، إلا أن هذا التعيين لا ينفي الاستقلالية ما دام هناك ضمانات بعدم عزلهم. كما أنهم يرون بأن للانتخاب مثالب كثيرة أبرزها إنها لا تأتي بالأكفيا على الغالب وكثيراً ما تأتي بعناصر تفتقر إلى الخبرة ويكون همهم الناخبين على حساب كفاءة العمل الإداري^(٢).

جـ. خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة الإدارية :

بالرغم من أن الاستقلال المالي والإداري شرط أساسي من شروط اللامركزية، إلا إن هذا الاستقلال نسبي، ويتفاوت من دولة لأخرى وفقاً لبيئة كل دولة. فالمجالس المحلية السويدية مثلاً تتمتع بقدر كبير من الاستقلال المالي والإداري يتيح لها حرية التصرف في شؤونها المحلية على العكس من المجالس المحلية الفرنسية التي تخضع لرقابة تفصيلية شديدة فيما تمتاز بعض الأنظمة بقدر معقول من الرقابة كما هو الحال في النظام الإنجليزي واليوغسلافي^(١).

تخضع المجالس المحلية لنوع من الرقابة يُعرف بالرقابة الإدارية والتي تُعرف بأنها : "مجموعة سلطات محددة يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالها بقصد حماية المصلحة العامة" أما الهدف من الرقابة الإدارية فيتمثل "بضمان حسن إدارة المرافق التابعة للأشخاص اللامركزية وزيادة قدرتها الإنتاجية وفي الوقت نفسه صيانة وحدة الدولة السياسية وضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في جميع أنحاء الدولة"^(٢).

وهناك الكثير من الأساليب الرقابية تلجأ إليها الإدارة المركزية لمتابعة أنشطة المجالس المحلية وأعمالها ولعل أهمها التقارير والزيارات والتي يجب أن تهدف إضافة إلى معالجة الانحرافات بأن تكون فرصة مناسبة لتقديم الأفكار، وشرح الأسس الفنية وتوضيح الصعاب فيها وإزالة الغموض الذي يكتنف بعض القرارات والتوجيهات المركزية كما يجب أن تكون فرصة للإستماع للعاملين بالمجالس المحلية والأخذ بأرائهم ومقترحاتهم البناءة^(٣).

(٢) المرجع ذاته، ص ص ١٦٤-١٦٦.

(١) علي نجيب حميد، "الإدارة المحلية مفهومها وعناصرها"، المجلة العربية للإدارة، المجلد السابع، العدد الأول، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٣م، ص ٧٥.

(٢) كشاكش، التنظيم الإداري المحلي "المركزية واللامركزية"، مرجع سابق، ص ص ٣٩-٤١.

(٣) عبد المجيد بهجت فايد وثابت عبد الرحمن إدريس، الإدارة العامة، دن، دم، ١٩٩٠م، ص ٤٨٨.

ويرى الباحث بأن الكثير من المقترحات والآراء التي تأتي من القاعدة تشكل الأساس في اتخاذ الكثير من القرارات الهامة التي تعود بالنفع على العاملين في أي منظمة، بل ويوصي بضرورة الاستماع والإصغاء للعاملين وعدم الاستخفاف برأيهم؛ لأن ذلك يؤدي إلى التحفظ على الآراء، والإحباط وقتل روح الإبداع والتجديد والإبتكار في المنظمة.

أما أنواع الرقابة وحدودها فهي رقابة على الأشخاص كصلاحيات السلطة المركزية في تعيين بعض موظفي المجالس وعزلهم وإيقافهم وتأديبهم أو حل المجلس بكامله، ورقابة على الأعمال وتتمثل بالموافقة المسبقة على القرارات المحلية وحق إلغاء القرارات أو الحلول؛ أي إن تحل السلطة المركزية أو من يمثلها محل المجالس المحلية في القيام بالعمل المطلوب فيها^(١).

صور اللامركزية الإدارية :

للامركزية الإدارية صورتان هما اللامركزية المرفقية أو المصلحية واللامركزية الإقليمية أو المحلية. أما أساس التفرقة بينهما فيتمثل بتحديد نوع الاختصاص المقطع من السلطة المركزية لصالح المجالس المحلية، فإذا كان يتحدد مكانياً كانت اللامركزية إقليمية أو محلية أما إذا كان يتحدد موضوعياً فاللامركزية في هذه الحالة هي مرفقية أو مصلحية وفيما يلي توضيح لذلك:

١. اللامركزية المرفقية أو المصلحية: وهي المتعلقة بالمرافق العامة للدولة قومية كانت أم محلية مع الاعتراف بالشخصية المعنوية لها وإدارة شؤونها وفقاً للأسلوب الذي تريد والهادف إلى رفع الكفاية الإدارية لهذه المرافق، وللشخصية المرفقية العديد من التسميات أبرزها الهيئات العامة أو المؤسسات العامة، ولتحديد مرفق معين على إنه مرفق عام، فإن ذلك يخضع لأهمية ذلك المرفق فإذا رأى المشرع إن لذلك المرفق أهمية خاصة ويستحسن أن يُدار بعيداً عن الأسلوب المركزي عندها يعطى الشخصية المعنوية والتنظيم المستقل. وبما أن فكرة الشخصية العامة المرفقية هي فكرة فنية بحتة تتعلق بحسن إدارة المرافق

(١) خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط١، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات،

فمن هنا اعتمد أسلوب التعيين في اختيار رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات العامة وليس أسلوب الانتخاب^(٢).

٢. اللامركزية المحلية : وهي المتعلقة بمنطقة أو إقليم بعينه أو جهة جغرافية ضمن حدود الدولة مع الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة، والاستقلال برعاية المصالح المحلية لهذه الجهة أو المنطقة أو الإقليم، وفقاً لصلاحيات واختصاصات يحددها القانون. وعليه فإن هذه الصورة من اللامركزية تستند في الأساس إلى الديمقراطية التي تعطي الحق لسكان الوحدة المحلية في إدارة شؤونها المحلية لذلك فإن الأسلوب المتبع في اختيار رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية الانتخاب وليس التعيين كما هو الحال في اللامركزية المرفقية^(١).

ظروف نشأة اللامركزية الادارية :

تلعب الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية إضافة إلى المذهب السياسي الذي تعتنقه الدولة والظروف التاريخية والطبيعة الجغرافية دوراً بارزاً في تحديد النظام الإداري المتبع والذي يتراوح بين المركزية المطلقة واللامركزية^(٢). فالدولة في بداية تشكيلها تأخذ بالنظام المركزي المطلق لتثبيت وتدعيم أركانها والقضاء على الحركات الانفصالية التي تنشط في المراحل المبكرة من نشوئها، ثم تأخذ تدريجياً بتطبيق النظام اللامركزي بعد تحقيق الاستقرار^(٣). وقد ظهرت اللامركزية الإدارية بأشكال وصور مختلفة وأول صورة عرفت لها هي اللامركزية الإقليمية والمتمثلة بالمجالس المحلية أي إنها نشأت على مستوى الإقليم وليست على مستوى العاصمة^(٤).

وهناك عدة أسباب أدت إلى نشوء اللامركزية الإدارية ويمكن إجمالها فيما يلي:

١- اتساع دور الدولة : أظهرت الثورة الصناعية وما رافقها من تطورات وتغيرات كبيرة على دور الدولة أهمية إحداث تغييرات في مفاهيم التنظيم الإداري للدولة

(٢) كشاكش، التنظيم الإداري المحلي "المركزية واللامركزية": دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٨

(١) كشاكش، التنظيم الإداري المحلي "المركزية واللامركزية"، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٨.

(٢) أحمد محمد المصري، الإدارة المحلية، مؤسسة شباب الجامعة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ١٩٨٦م، ص ٧.

(٣) علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ١٩٩٤م، ص ٦.

(٤) فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩١م، ص ٣٣٤.

وإحداث وحدات إدارية مستقلة لتقوم بمهام محلية الطابع^(٥). إذ لم يعد دور الدولة يقتصر على حفظ الأمن والنظام وإشاعة العدل بين الناس فحسب، بل امتد دور الدولة ليشمل جميع أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. هذا التغيير في دور الدولة من الحارسة إلى دولة الرفاه الاجتماعي زاد من الأعباء الملقاة على عاتق الحكومة المركزية، وأصبح من المتعذر عليها القيام بكل هذه الأعباء^(٥). الأمر الذي استدعى قيام هيئات محلية تشاطرها هذه الأعباء، فكان أن فوضت بعض المهام والسلطات ذات الطابع المحلي لمجالس محلية مع منحها قدرًا من الاستقلال المالي والإداري بهدف تفرغ السلطة المركزية لرسم السياسات العامة والمهام ذات الطابع القومي^(١).

٢- التفاوت بين الأقاليم: إن قيام هيئات محلية يعد ضرورة لا بد منها في حال اتساع رقعة الدولة وتباين الأقاليم فيها. وخاصة إذا رافق ذلك صعوبة في إيصال الخدمات الناجمة عن الطبيعة الجغرافية لتلك الدولة، وترتبط درجة اللامركزية التي تمنح لمثل هذه الهيئات بحجم الخدمات والمهام التي تقوم على أساس محلي، ودرجة اختلاف هذه الخدمات وأنظمة وأساليب العمل من إقليم إلى إقليم، وهذا يغيّر الأساليب التنظيمية والإدارية المركزية التي تميل إلى توحيد أنماط وأنظمة العمل ويجعلها لا تتناسب وهذا التفاوت، مما يحتم قيام هيئات محلية تؤدي خدماتها وفق ما يناسب الواقع الميداني لكل إقليم^(٢).

٣- الأخذ بأنظمة الحكم الديموقراطية حيث يرتبط النظام الإداري ارتباطاً مباشراً بالفلسفة السياسية للدولة والمذهب السياسي للنخبة؛ فالدول الدكتاتورية تضيق الخناق على اللامركزية الإقليمية من خلال تقليص الاختصاصات الممنوحة للسلطات المحلية أو أن تعترف لها بقدر من السلطات والاختصاصات على أن تضمن خضوعها التام لها، ومثال ذلك ما فعله النظام الهتلري حين جعل الكلمة الأخيرة من اختصاصات المجالس المحلية لموظفين معينين خاضعين للسلطة المركزية. وهو ذات النهج الذي سار عليه النظام السوفيياتي حين جعل الكلمة

^(٥) مساعدة، مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٣.

^(٥) Richard Batley, "The Consolidation of Adjustment: Implications for Public Administration", **Public Administration and Development**, vol. 14, 1994, p.489-490.

^(١) أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، دار المعرفة الجامعية، بيروت، ١٩٩٥م، ص

ص ٤٦٨-٤٦٩.

^(٢) المرجع ذاته، ص ٤٦٩.

الأخيرة للحزب الشيوعي^(١). ويختلف الحال في الأنظمة الديمقراطية تماماً إذ تعتبر اللامركزية الإقليمية علامة من علامات الديمقراطية. وفي ظل هذه الأنظمة فإن الأقاليم تعطى صلاحيات واختصاصات واسعة من أجل تسيير دفة الإدارة المحلية وحل مشاكل تلك الأقاليم بما يتناسب و وواقع كل إقليم^(٢)، وخلاصة القول : "إن اللامركزية الإدارية تنمو وتأخذ أبعادها في ظل الأنظمة السياسية الديمقراطية كما إنها تضرر وتتقلص في ظل الأنظمة السياسية المستبدة"^(٣).

أهداف اللامركزية الإدارية:

تحقق اللامركزية العديد من الأهداف والتي من أهمها ما يلي:

١. **الأهداف السياسية:** هنالك العديد من الأهداف السياسية التي تسعى الدولة لتحقيقها

لعل من أبرزها ما يلي:

أ. تعتبر اللامركزية التعبير الحقيقي للديموقراطية من خلال إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية، وما ينطوي عليه من إقرار لمبدأ حكم الشعب لنفسه وتحسين صورة الدولة في الخارج. كما أن اللامركزية توفر الأساس للتربية السياسية للمواطنين وتعمل على إبراز قيادات ما كانت لتبرز لولا الممارسة الديمقراطية.

ب. الحفاظ على الوحدة الوطنية للدولة: يعتبر هذا الهدف من الأهداف المهمة خاصة في الدول المركبة والمتعددة الأعراق والطوائف. فإعطاء المواطنين الفرصة لإدارة أمورهم بأنفسهم يخلق لديهم الرضى ويخفف من الاحتقانات التي قد تحصل نتيجة لأخطاء الإدارة المركزية في توزيع الخدمات والتي قد تحظى فيها جماعة بنصيب أكبر من جماعة أخرى.

^(١) خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، ط٢، مكتبة دار الثقافة

والنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٣م، ص ١١٥.

^(٢) عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، مرجع سابق، ص ٤٧٠.

^(٣) عبد الله طلبه، الإدارة العامة، مطبعة جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٥م، ص ١٧١.

انظر الى:

ج. تقريب الإدارة من المواطنين: عن طريق ربطهم بمتخذي القرار وإعطائهم الحق بحضور جلسات المجلس وممارسة الرقابة على أعماله^(٢).

د. توفير المرونة في مجابهة الأزمات الداخلية منها والخارجية والتي قد تؤدي بالجهاز الإداري للدولة لارتباطه بأجهزة متمركزة في العاصمة. أما في حال الأخذ بالنظام اللامركزي فإن الاختصاصات موزعة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية مما يمكن هذه الهيئات من الإستمرار في تقديم الخدمات المناطة بها^(١).

٢. **الأهداف الاجتماعية :** وتتمثل الأهداف الاجتماعية التي تسعى اللامركزية لتحقيقها بما يلي:

أ. دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلي بطريقة تجعل له وجوداً ذاتياً يهدف لتحقيق المصالح المشتركة للأفراد.

ب. التأكيد على الثقة بالإنسان والقيم الإنسانية عن طريق احترام رأيه وارادته من خلال مشاركته في إدارة مجتمعه الذي يعيش فيه، والعمل الجماعي الذي يقوي اللحمة الوطنية بين أبناء المجتمع المحلي ويؤكد انتماءهم لتلك البيئة.

ج. التقليل من آثار العزلة التي فرضتها المدنية؛ الحديثة على الأفراد بعد توسيع نطاق التنظيمات إلى الحدود القصوى الممكنة تحقيقاً للكفاية والاقتصاد مما ينجم عنه ضياع الإحساس بالمجتمع خصوصاً المجتمعات غير المتجانسة حيث يتحدد وضع الفرد تبعاً لمصلحة الجماعة.

د. تعميق الروابط بين الجهاز المركزي الحاكم والقاعدة الشعبية.

هـ- العمل على إشباع رغبات وميول الجماعات المحلية عن طريق تلبية احتياجاتهم والتي تعتبر من أهم الأهداف اللامركزية الإدارية^(٢).

٣- **الأهداف الإدارية :** يمكن إيجاز أهم الأهداف الإدارية التي تسعى اللامركزية الإدارية لتحقيقها بما يلي:

أ- تخفيف الأعباء عن الحكومة المركزية من خلال تقاسم السلطة مع الهيئات المحلية مما يفسح المجال للحكومة المركزية بأن تتفرغ لرسم السياسات العامة.

^(٢) السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣٦-٣٧.

^(١) Warren. J.H, **The English Local Government System**; Allen and Unwin, London, 1965.

^(٢) السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣٩-٤٠.

ب- تبسيط الإجراءات الإدارية : إن قيام الهيئات المحلية بإدارة شؤونها بنفسها من شأنه أن يُبسِّط الإجراءات ويُقلل من الروتين الإداري والبيروقراطية ويُخفف من العبء على المواطن، ويؤدي إلى سرعة البت في الأمور الداخلة ضمن اختصاص هذه الهيئات^(١).

ج- تقريب المنتج من المستهلك وتجربة نظم اقتصادية وإدارية مختلفة على مستوى الهيئات المحلية وإمكانية تعميم النتائج الإيجابية على مستوى الدولة مما يسهل من عملية الإصلاح الإداري.

د- تحقيق الكفاية الإدارية عن طريق الاستخدام الأمثل للموارد والإمكانات المتاحة وتقديم الخدمة للمواطنين بأقل تكلفة وأيسر الطرق^(٢).

٤. الأهداف الاقتصادية : تمثل هذه الأهداف هدفاً أساسياً من الأهداف التي تسعى اللامركزية الإدارية لتحقيقها ولعل من أبرز هذه الأهداف ما يلي:

أ. تقليل النفقات وتوفير الوقت وسرعة الإنجاز وحسن الأداء.

ب. العمل على إيجاد مصادر تمويل محلية لتخفيف العبء عن ميزانية الدولة.

ج. القيام بمشاريع اقتصادية تنسجم وحاجات وواقع المجتمع المحلي واستغلال المصادر الطبيعية المتوفرة.

د. تنشيط الاقتصاد القومي من خلال تنشيط الاقتصاد المحلي وتحقيق التنمية الشاملة^(٣).

أنماط اللامركزية الإدارية

يمكن تقسيم اللامركزية وفقاً لمعيار الاختصاصات التي تقوم بها إلى عدد من

الأنماط، وهي على النحو التالي:

أنماط اللامركزية الإقليمية :

أ- النمط الشامل (*Comprehensive System*) : أن أهم ما يميز هذا النمط هو تعدد

الاختصاصات والمسؤوليات التي تقوم بها المجالس المحلية في أداء الخدمات، وهذه

الخدمات إما خدمات أوكل تنفيذها إليها، أو خدمات تتولاها نيابة عن الحكومة ضمن

(١) الشبخلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، مرجع سابق، ص ٢٢.

(٢) السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣٨-٣٩.

(٣) الرواشدة، الإدارة لمحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، مرجع سابق، ص

اختصاصها المكاني. وتقوم الحكومة بتزويدها بالمساعدات والخبرات الفنية. وهذا النظام مُطبق في الهند ومصر والسودان^(١).

ب- نمط المشاركة (Partnership System) : وبموجب هذا النظام يتم تقاسم أداء الخدمات بين الحكومة عن طريق فروعها ضمن النطاق الجغرافي للمجالس المحلية وبين هذه المجالس^(٢).

وتمارس المجالس المحلية أداء الخدمات مستقلة بذلك عن الأجهزة المركزية وخير مثال على ذلك النظام الإنجليزي^(٣).

ج- النمط المزدوج (Duol System) : في هذا النظام يتم مباشرة الإختصاصات التي تفوق قدرة المجالس المحلية كتلك التي تتطلب مهارات فنية وإمكانات مالية أو بشرية كبيرة من قبل الحكومة، على أن القانون لا يمنع المجالس المحلية من مباشرة هذه الإختصاصات^(٤).

فمن الممكن أن يكون هناك مدرستان متجاورتان في حي من أحياء المدينة أحدهما تتبع للحكومة والأخرى تتبع للمجلس المحلي ويسود هذا النظام في دول أمريكا اللاتينية والبرازيل^(٥).

د- نمط التكامل الإداري (Integrated System) : تتولى المجالس المحلية بموجب هذا النظام أداء خدمات محددة محلية الطابع ضمن حدودها، في حين تقع مسؤولية أداء الخدمات الفنية على عاتق الحكومة ضمن النطاق الجغرافي للمجالس المحلية. أما الأماكن التي تقع خارج حدود هذه المجالس فتقع مسؤولياتها أيضا على الحكومة ومن أمثلة ذلك نظام الإدارة المحلية في الأردن^(٦).

عيوب اللامركزية الإدارية:

تشوب اللامركزية الادارية بعض العيوب والسلبيات والتي يمكن إجمالها بما يلي:

١. وضع المصالح المحلية فوق كل اعتبار وتقديمها على المصالح الوطنية.

(١) الناصر، البلدية الأداة العملية لتحقيق التنمية في الأردن، مرجع سابق، ص ص ٣٥-٣٨.

(٢) نوال ياقوت، مقدمة في الإدارة العامة، بوكي للطباعة، د.م، ١٩٩٦م، ص ١٧٤.

(٣) الناصر، البلدية الأداة العملية لتحقيق التنمية في الأردن، مرجع سابق، ص ٣٦.

(٤) احمد رشيد وعبد الرزاق أبو شعر، مشكلات مختارة في إدارة البلديات، دن، ١٩٨١م، ص ١٣.

(٥) الناصر، البلدية الأداة العملية لتحقيق التنمية في الأردن، مرجع سابق، ص ٣٧.

(٦) الناصر، البلدية الأداة العملية لتحقيق التنمية في الأردن، مرجع سابق، ص ص ٣٧-٣٨.

٢. الهيئات المحلية تفتقر إلى الخبرة إذا ما قيست بالهيئات المركزية وهي أكثر ميلاً للإسراف في النفقات على العكس من السلطة المركزية التي تمتاز بترشيد الإنفاق.
٣. قد تؤدي اللامركزية الإدارية إلى سباق محموم وتنافس بين الهيئات المحلية وهذا من الممكن أن ينعكس سلباً على مقدرة هذه الهيئات واستمرارها في تقديم خدماتها مما يُضِرّ بالصالح العام^(٢).
٤. يتطلب تطبيق اللامركزية أعداداً كبيرة من الخبراء والفنيين والذين قد لا يتوفروا في المجتمع المحلي^(٣).

(٢) السيد ، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ١١.

(٣) كامل محمد المغربي، السلوك التنظيمي؛ مفاهيم وأسس سلوك الفرد والجماعة في التنظيم، دار الفكر

للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٣، ص ١٨٥.

الفصل الثاني

الإدارة المحلية في الأردن ومراحل تطورها

مقدمة :

يعتبر تقسيم الدولة إلى وحدات محلية أمراً ضرورياً للإدارة المحلية، حيث تمارس هذه الإدارة نشاطها ضمن الحيز الجغرافي لهذه الوحدات، وقد أستند التقسيم الإداري للدولة في أغلب الأحوال في كثير من الدول إلى أسس تاريخية وجغرافية، أخذت بالاعتبار حجم السكان وطبيعة النشاط الاقتصادي وحفظ الأمن وجباية الضرائب. ومن الصعوبة بمكان تحديد الحجم الأمثل للوحدات المحلية في دول العالم المتقدمة منه والنامي على حد سواء. نظراً لاختلاف الظروف والمتغيرات وأهداف الدولة من اللامركزية الإدارية لذا فإن التقسيم الإداري للدولة محط نظر من فترة لأخرى .

تزداد مشكلة تحديد الحجم الأمثل للوحدات المحلية تعقيداً خاصة في دول العالم الثالث، حيث عكس التقسيم الإداري رغبة الدولة المستعمرة في تحقيق مصالحها في هذه الدول والتي من أهمها جباية الضرائب والحفاظ على الاستقرار. ولم يأخذ بالحسبان اعتبارات التنمية بمفهومها الحديث مما كرس واقعاً مختلفاً عما هو عليه الآن خاصة مع التطور الذي طرأ على هذه المجتمعات من حيث ظهور المدن الكبرى والمناطق الصناعية وما يترتب عليه من هجرة وانتقال الأيدي العاملة وامتداد العمران. الأمر الذي خلق تداخلاً مادياً وعملياً بين مناطق هذه الوحدات من ناحية وعدم قدرة الوحدات المحلية الصغيرة على القيام بالخدمات المناطة بها بكفاءة وفعالية من ناحية أخرى⁽¹⁾. وهناك معايير معينة تأخذ بها الدول للتقسيم الإداري لأغراض الإدارة المحلية ومن هذه المعايير:

١- التضاريس الجغرافية : إذ قد تتحدد الوحدة المحلية بحدود جغرافية كالأنهار والجبال والوديان⁽²⁾.

⁽¹⁾ الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، مرجع سابق، ص ص ٢٤٧-٢٤٨ .

⁽²⁾ Stephen Ventura, "The Use of Geographic Information System in Local Government " **Public Administration Review**, Vol. 55. No.5,1995, p.461.

- ٢- الإمكانيات المالية والاقتصادية : يشجع توفير الثروات الطبيعية أو الصناعات المحلية أو المزارع الكبرى على سبيل المثال، على إنشاء الوحدات المحلية من أجل رعاية شؤونها خاصة إذا كانت وارداتها تغطي نفقاتها^(١).
- ٣- عدد السكان : من المعايير التي يسترشد بها عند إجراء التقسيم الإداري للدولة، العدد المناسب من السكان والذي يسمح بتوفير الكفاية المطلوبة للخدمة المحلية والمقدرة المالية لأداء هذه الخدمات^(٢).
- ٤- التجانس الاجتماعي : تستند التقسيمات الإدارية في كثير من الأحوال إلى التجانس الاجتماعي والمتمثل بالجوانب الدينية والثقافية لحياة المجتمع والأنشطة الاجتماعية وطبيعة النشاط الاقتصادي الذي يمارسه الأفراد.
- ٥- المشاركة الشعبية : فالمشاركة الشعبية تعتبر من الأمور التي تؤخذ بالاعتبار عند تقسيم الدولة إلى وحدات محلية بحيث تكفل مشاركة فعالة تقوم على الولاء والانتماء لتلك الوحدة لا يعيقها عائق جغرافي أو أي صعوبة في الاتصال تمنع الالتقاء وتبادل المعرفة.
- ٦- كفاءة أداء الوظائف المختلفة: قد يحدد الحجم الأمثل للوحدة المحلية على اعتبار كفاءة أداء الخدمات العامة للمجتمع المحلي بسهولة ويسر وأقل التكاليف عن طريق الموازنة بين تكاليف الخدمات والعائد منها ومدى توفر الكفايات الإدارية والبشرية^(٣). ومثل هذه المعايير انعكست في تقسيمات الوحدات المحلية في الأردن عبر مراحل التطور التاريخي للإدارة المحلية في الأردن، كما سيتضح لنا في هذا الفصل.

(١) الشخلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، مرجع سابق، ص ٥٩-٦٠.

(٢) طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٨م، ص ١٢٨.

(٣) الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، مرجع سابق، ص ص

التطور التاريخي للإدارة المحلية في الأردن:

تعتبر التقسيمات الإدارية التي صدرت إبان العهد العثماني في عام ١٨٥١ م الأساس الذي قامت عليه التقسيمات الإدارية الحالية، حيث تم تقسيم كيان شرق الأردن آنذاك إلى قضاء عجلون الذي امتدت حدوده بين نهري اليرموك شمالاً والزرقاء جنوباً ومركزه مدينة إربد، وكانت الرمثا تتبع درعا، وغور الأردن الشمالي يتبع طبريا. وقضاء البلقاء والذي امتدت حدوده من وادي الزرقاء شمالاً إلى وادي الموجب جنوباً ومركزه السلط، ويتبع هذا القضاء متصرفية نابلس ويتبعه ناحيتا عمان والجزيرة، ثم الحق هذا القضاء بمتصرفية الكرك عام ١٩٠٥م وأخيراً متصرفية الكرك وكانت حدودها بين نهر الزرقاء شمالاً ومدائن صالح جنوباً ومن وادي السرحان شرقاً حتى نهر الأردن والبحر الميت ووادي عربة غرباً ويتبعه أفضية معان والسلط والطفيلة وناحيتي تبوك ومدائن صالح^(١).

وفي عام ١٩١٨م وإثر هزيمة الأتراك وزوال حكمهم خضعت منطقة شرقي الأردن إلى الحكومة العربية في دمشق والتي أسسها الأمير فيصل. إلا أن الأمر لم يدم طويلاً إذ سرعان ما قضى الفرنسيون على هذه الحكومة عام ١٩٢٠م وفك ارتباط شرق الأردن بدمشق وتشكلت حكومات محلية أهمها حكومات عجلون والسلط والكرك.

وبمقدم الأمير عبد الله بن الحسين توحدت هذه الحكومات باسم إمارة شرق الأردن التي أسسها الأمير عبد الله في نيسان ١٩٢١ م وصدر أول دستور لها عام ١٩٢٨م. وكانت هذه الإمارة تحت الانتداب البريطاني^(٢). وفي عام ١٩٢٧ م صدر أول نظام للتشكيلات الإدارية في إمارة شرق الأردن حيث قسمت الإمارة إلى ألوية و أفضيه ونواحي وهي كما يلي:

١. لواء عجلون ومركزه مدينة إربد ويتبعه أفضيه جرش وعجلون وناحيتا الرمثا والكورة.
٢. لواء البلقاء ومركزه مدينة السلط وتبعته أفضيه عمان والسلط ومادبا.
٣. لواء الكرك ومركزه مدينة الكرك ويتبعه أفضيه الكرك والطفيلة.
٤. لواء معان ويتبعه أفضيه معان والعقبة وناحيتا الشوبك ووادي موسى^(٣).

(١) الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، مرجع سابق، ص ٥٩ - ٦٠.

(٢) سلطان محمود خليفات، "الإيرادات والنفقات في البلديات دراسة تحليلية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٨٩م، ص ١٤.

(٣) الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، مرجع سابق، ص ٦٢ - ٦٣.

وفي عام ١٩٤٦م تمّ إعلان المملكة الأردنية الهاشمية ضمن حدود شرق الأردن، وفي عام ١٩٥٠م تم توحيد الضفتين وأصبحت المملكة الأردنية الهاشمية تتكون من الضفة الشرقية والضفة الغربية. وصدر نظام التقسيمات الإدارية رقم (٢) لعام ١٩٥٧م حيث قسمت المملكة بضعفتيها بموجب هذا النظام إلى ما يلي:

١. لواء عمان : ويضم محافظة العاصمة وتتألف من مدينة عمان ضمن حدود البلدية وأقضية عمان والزرقاء ومادبا وناحية ذيبان وعدد من القرى والعشائر.
٢. لواء القدس: ويضم محافظة القدس والتي تتألف من مدينة القدس ضمن حدود البلدية وأقضية القدس وأريحا ورام الله وبيت لحم وعدد من القرى والعشائر.
٣. لواء نابلس: ويتبعه أقضية نابلس وجنين وطولكرم وطوباس وسلفيت ويعبد وقليلية وعدد من القرى والعشائر.
٤. لواء الخليل : ويتبعه أقضية الخليل وعدد من القرى والعشائر.
٥. لواء عجلون : ويتبعه أقضية إربد والرمثا وجرش وعجلون والكورة والمفرق وناحيتا بني كنانة والشونة الشمالية وعدد من القرى والعشائر.
٦. لواء البلقاء : ويضم قضاء السلط وناحية الشونة الجنوبية وعدد من القرى والعشائر.
٧. لواء الكرك : ويضم قضائي الكرك والطويلة وناحية المزار وعدد من القرى والعشائر.
٨. لواء معان : ويتبعه أقضية معان والعقبة وناحيتا الشوبك ووادي موسى وعدد من القرى والعشائر.

ثم صدرت العديد من الأنظمة المتعلقة بالتقسيمات الإدارية، ومنها النظام رقم (١) لعام ١٩٦٤م وأهم ما تضمنه إحداث بعض النواحي ثم تلاه نظام التشكيلات الإدارية رقم (٢٥) لعام ١٩٦٥م حيث رفعت بعض النواحي إلى قائم مقاميات، والقائم مقاميات إلى متصرفيات والمتصرفيات، إلى محافظات. ثم صدر نظام التشكيلات الإدارية رقم (١) لعام ١٩٦٦م، والذي قسمت المملكة بموجبه إلى محافظات وألوية وأقضية ونواح، ثم صدر النظام رقم (٥٣) لعام ١٩٧٠م وبموجبه قسمت المملكة إلى ثماني محافظات^(١). وتلا هذا النظام النظام رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٢م والنظام رقم (٣٥) لسنة ١٩٨٥م والذي قسم المملكة إلى إحدى عشر محافظة^(٢).

(١) الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، مرجع سابق، ص ٨١-

(٢) خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ١٥١.

إن نظام الحكم المحلي في الأردن يشتمل على نظام التشكيلات الإدارية ونظام البلديات ونظام القرى^(١). وفي هذا المجال يشابه الوضع الإداري في الأردن، الوضع الإداري في العراق وسوريا من حيث خضوع هذا الوضع إلى نوعين متداخلين من الأنظمة هما نظام الوحدات الإدارية ونظام المجالس المحلية. وكما تم الإشارة إليه أعلاه، حيث تتألف الوحدات الإدارية في كلا البلدين من المحافظة والقضاء والناحية والقرية، ونظام المجالس المحلية الذي يتألف من المجلس البلدي والمجلس القروي الذي تم إلغاؤه في الأردن مؤخراً.

لقد نص نظام التقسيمات الإدارية في الأردن على أن تتألف المحافظة من ألوية واقضية ونواح وقرى وعشائر، يديرها حكام إداريون يعملون معا تحت إشراف وزير الداخلية فيما يتعلق بالأمور الأمنية، ووزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة فيما يتعلق بالأمور البلدية والخدمية والتجملية، وفقا للقوانين والأنظمة المرعية وما يصدر لهؤلاء الحكام من تعليمات مركزية^(٢).

أما ما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية في الأردن فهي سابقة لتشكيل الدولة الأردنية ذاتها والتي كانت جزءاً من الدولة العثمانية حتى عام ١٩١٨م. وقد عرف هذا الجزء من الدولة العثمانية المجالس المحلية اول ما عرف في عام ١٨٨٣م حيث تشكلت بلدية اربد^(٣) ثم بلدية السلط بعد ذلك بثلاثة أعوام فبلدية الكرك ١٨٩٥م، فبلدية معان ١٨٩٨م، وبلدية مادبا ١٩١٢م^(٤).

واستمر تشكيل المجالس المحلية في عهد الدولة الأردنية حتى وصل عددها إلى ٩٠ مجلساً بلدياً في عام ١٩٨٠م^(٥). إلا أن هذا العدد قد قفز قفزة سريعة بعد هذا التاريخ حتى وصل إلى ٣٢٧ مجلساً بلدياً عام ١٩٩٩م^(٦).

(١) العبوة، 'مؤسسية البلديات في الأردن آراء المواطنين في خدمات أمانة عمان الكبرى: دراسة تحليلية'، مرجع سابق، ص ص ٢٥-٢٦.

(٢) الشخلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، مرجع سابق، ص ص ٦٤-٦٥.

(٣) شقيرات، تاريخ الإدارة العثمانية في شرق الأردن ١٨٦٥-١٩١٨، مرجع سابق، ص ١٢٥.

(٤) المرجع نفسه، ص ص ١٧٠-٢١٠.

(٥) القريوتي، رفع الكفاية الإدارية للمجالس المحلية، مرجع سابق، ص ٩١.

(٦) وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، الأردن، مشروع دمج البلديات، مرجع سابق، ص ١.

وقد أدى ذلك إلى إضعاف القدرات المالية لهذه المجالس. الأمر الذي حثم إيجاد حلول لمعالجة ذلك ومنها مجالس الخدمات المشتركة والتي طبقت في الأردن في العام ١٩٨٣م بموجب نظام اقره مجلس الوزراء بمقتضى المادة (٤١) من قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥ م. وهو نظام مجالس الخدمات المشتركة رقم (١٧)^(١) ومن هذه الحلول أيضا دمج المجالس المحلية وسيتم التطرق لهما لاحقاً.

التشريعات الخاصة بالبلديات في الأردن :

صدرت العديد من القوانين التي تنظم عمل المجالس المحلية في الأردن وأهم هذه القوانين:

١. قانون البلديات رقم (٨) لعام ١٩٢٥م. حيث اشتمل هذا القانون على تشكيل البلديات واختصاصاتها ومواردها المالية والرقابة على أعمال وأشخاص رئيس وأعضاء المجلس البلدي.

واشتمل هذا القانون على عدد من المآخذ من أهمها انتهاج أسلوب التعيين لرئيس المجلس البلدي حيث يتم بموجبه تعيين رئيس مجلس بلدي العاصمة من قبل رئيس النظار (رئيس الوزراء) ولا يشترط أن يكون من أعضاء المجلس البلدي. أما بالنسبة للمجالس البلدية الأخرى فالرئيس يعين من قبل الحكام الإداريين، شريطة أن يكون من أعضاء المجلس. وهذا النهج يغيّر الأسلوب الديموقراطي. ومن المآخذ الأخرى عليه حصره لوظائف المجلس البلدي في مجال العمران والصحة وبعض الحاجات المدنية وهذه الاختصاصات قاصرة عن تطوير المجتمع المحلي وتحقيق غاياته وأهدافه.

أما من حيث الرقابة فلم يوضحها القانون مما يعني أنها رقابة مطلقة تطل جميع المجالات. ٢. قانون رقم (٩) لسنة ١٩٣٨م: لقد اشتمل هذا القانون على تشكيل المجالس البلدية واختصاصاتها ومواردها المالية والرقابة على أعمال وأشخاص هذه المجالس. إلا أنه لا يسلم من النقد واشتمل على بعض المآخذ كسابقه، ومن أهمها اعتماد الأسلوب المختلط أي التعيين والانتخاب. إذ نص القانون على: "أن يؤلف المجلس من أعضاء معينين يقرر عددهم رئيس الوزراء وآخرين منتخبين لا يقل عددهم عن أربعة ولا يزيد عن ستة على أن يكون عددهم مع مراعاة أحكام هذا القانون أكثر عدد من الأعضاء المعينين". وفي

(١) الطعامة، مجلس الخدمات المشتركة في نظام الإدارة المحلية في الأردن: دراسة تحليلية، مرجع سابق،

المجال الرقابي أعطى القانون الحق لرئيس الوزراء في تعيين، وعزل، وإبدال أعضاء المجلس. كما أعطى القانون لمجلس الوزراء الحق في تمديد فترة المجلس من أربع سنوات إلى ست سنوات. ومنها كذلك فرض لجنة استشارية على المجالس البلدية تقدم المعلومات التي تطلبها وأن تقوم بتنسيبها إلى مجلس الوزراء. كما أجاز القانون إيقاع عقوبات تأديبية بحق المجلس البلدي والموظفين. كما أن حسابات المجلس تخضع للتدقيق من قبل هيئات ولجان ومفتشين من موظفي السلطة العامة. وأما في المجال المالي فلم يحدد القانون الموارد المالية الرئيسية أو القانونية التي تتشكل منها موازنة المجلس^(١).

٣. قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م المعدل بالقانون المعدل رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م وهو المعمول به حالياً.

لم يسلم هذا القانون من النقد كسابقه حيث تركز هذا النقد على قدم التشريعات بالرغم من التعديلات التي طرأت عليه، وخاصة النصوص القانونية المتعلقة بالموارد المالية للمجالس المحلية. إذ تمتاز بالجمود والقدم ولم تعد تتناسب والتطورات في مجالات الخدمات المختلفة مما ساهم كثيراً في عجز هذه المجالس.

ومن المآخذ على هذا القانون أيضاً تداخل الصلاحيات بين رئيس المجلس المحلي ومدير البلدية ومنها كذلك إغفاله لذكر الاستقلال الإداري في تعريف البلدية ووصفها بأنها مؤسسة أهلية^(٢). ويضاف إلى ذلك عدم تحديده لطبيعة العلاقة بين المجلس البلدي والحاكم الإداري. فالمجالس المحلية تخضع لتبعية مزدوجة، فالحاكم الإداري هو الممثل الأمني للحكومة المركزية. بينما وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة هي المسؤولة في مجال الخدمات والتجميل والإنتاج^(٣).

والباحث يرى أن هذه الازدواجية قد تؤدي إلى نوع من الحساسية بين المجالس المحلية والحاكم الإداري. وقد يكون من المستحسن توحيد جهة الرقابة على هذه المجالس وحسم هذه المسألة .

(١) الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، مرجع سابق، ص ٦٤-٧٧.

(٢) كنعان، قانون البلديات بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢.

(٣) الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، مرجع سابق، ص ١٠٣-١٠٤.

أشكال الإدارة المحلية في الأردن :

هناك عدة أشكال للإدارة المحلية في الأردن وفيما يلي توضيح لذلك:

١- المجالس البلدية :

بما أن البلدية هي الوحدة الأساسية للإدارة المحلية في الأردن، فسيقوم الباحث بتوضيح مفهوم البلدية وتصنيف البلديات والأسس الواجب توافرها في الناخبين وأعضاء المجالس المحلية، وأساليب تشكيل المجالس البلدية واختصاصاتها ومواردها وعلاقتها بالسلطة المركزية.

أ. مفهوم البلدية:

هي مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي تحدث وتلغي وتعين حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون^(١). ولا يتفق بعض الباحثين مع هذا التعريف ومنهم نواف كنعان والذي يرى بأن وصف البلدية كونها مؤسسة أهلية، يتعارض مع أسس اللامركزية الإدارية والتي تقضي بأن الوحدات الإدارية المحلية وحدات إدارية حكومية. كما أن نعتها بهذا النعت يقربها للجهات الخاصة أكثر منها للجهات الحكومية كما هو حال المستشفيات الأهلية والجامعات الأهلية والمدارس الأهلية وغيرها. كما يؤخذ عليه أيضاً أنه لم يأت على ذكر الاستقلال الإداري والذي يعتبر إلى جانب الاستقلال المالي عنصراً مهماً من عناصر اللامركزية الإدارية^(٢).

وفي هذا الصدد يعرف الباحث البلدية بأنها : "هيئة محلية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، تتولى إدارة الشؤون المحلية ويغلب عليها طابع الانتخاب ويتم إحداثها وإلغاؤها وتعين حدودها الجغرافية التي تمارس ضمنها اختصاصات وصلاحيات ذات طبيعة محلية، وتخضع لرقابة إدارية من قبل الحكومة المركزية بموجب أحكام القانون.

ب. تصنيف البلديات:

تصنف البلديات إلى أربع فئات وفقاً لأحكام قانون البلديات رقم (٩) لعام ١٩٥٥ وذلك

كما يلي:

١. الفئة الأولى: بلديات مراكز المحافظات.

(١) وزارة الشؤون البلدية والقروية، الأردن، قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م، مادة ١، عمان، ص ٤.

(٢) نواف كنعان، قانون البلديات بين النظرية والتطبيق في ورشة تفعيل دور رؤساء البلديات في خدمة المجتمع المحلي وتطويره في محافظة المفرق، جامعة آل البيت، ٩-١٠ تشرين الثاني.

٢. الفئة الثانية: بلديات مراكز الألووية والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن خمسة عشر ألف نسمة.

٣. الفئة الثالثة: بلديات مراكز الأفضيه والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن خمسة آلاف نسمة ولا يزيد عن خمسة عشر ألف نسمة.

٤. الفئة الرابعة: البلديات الأخرى^(١).

ج- مدة المجلس وموعد الانتخاب:

يجري انتخاب جميع المجالس البلدية في يوم واحد خلال النصف الأول من شهر تموز ولمدة أربع سنوات. وإذا تم حل مجلس بلدي قبل إكمال المدة المقررة يتم تعيين لجنة مؤقتة للبلدية لإكمال المدة المتبقية إذا كانت أقل من سنة. أما إذا زادت عن ذلك عندها تقوم لجنة مؤقتة بعمل المجلس ثلاثة أشهر يجري خلالها انتخاب مجلس جديد لإكمال مدة المجلس السابق. كما أجاز القانون للوزير تأجيل الانتخابات في بلدية أو أكثر لمدة لا تزيد عن ستة أشهر إذا ارتأى بأن المصلحة العامة وسلامة الانتخابات تقتضي ذلك وتكون مدة التأجيل من المدة القانونية لعمر المجلس^(٢).

د- اكتساب العضوية:

اشترط المشرع الأردني عددا من الشروط لاكتساب عضوية المجالس البلدية وشروطاً للناخبين وهي كما يلي:

١. الناخبون:

- أ- أن يكون أردني الجنسية ذكراً كان أم أنثى بلغ تسع عشرة سنة ميلادية من عمره.
- ب- أن يكون مقيماً ضمن منطقة البلدية خلال الاثني عشر شهراً السابقة مباشرة لتاريخ البدء في إعداد الجداول أو تنفيذها.
- ج- أن يكون قد سدّد ضريبة الأبنية والأراضي داخل منطقة البلدية أو ضريبة المعارف أو رسوم المهن أو الحرف الصناعية أو رسوم جمع النفايات أو أية رسوم أو ضريبة بلدية أخرى لا تقل عن دينار واحد سنوياً إذا كان مكلفاً.

(١) الأردن، قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥، مادة ٤، ص ٥.

(٢) وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئية، الأردن، قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥، ص ٥.

د- أن لا يكون فاقداً لقواه العقلية أو محجوراً عليه^(١).

يلاحظ على هذه الشروط بأنها تهدف إلى تحقيق مشاركة واسعة من خلال عدم وضعها لأية عراقيل تحول دون تحقيق ذلك. وفي هذا الصدد يقترح الباحث إضافته بعض الشروط كتلك المطلوبة للترشيح للعضوية ومنها : ألا يكون مفلساً احتيالياً وأن لا يكون محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف مع تحديد فترة زمنية معقولة بعد ارتكاب تلك الجناية أو الجنحة كفترة عشرة سنوات مثلاً؛ وذلك لان المحتال والمشكوك في أخلاقه قد لا يهتم من ينتخب وقد لا تهمة النتيجة كثيراً. ومن الممكن أن لا يكون موضوعياً وقد يرجح أسوأ المرشحين فما دام المشرع قد استثنى هذه الفئة من الترشيح فلماذا لا يتم استبعادها من الاقتراع؟.

٢. أعضاء المجالس البلدية (المنتخبون):

- أ- أن يكون قد بلغ من العمر خمساً وعشرين سنة ميلادية.
- ب- أن يكون قد سدّد ما عليه للبلدية من ضرائب ورسوم وعوائد مستحقة على أن يكون ساكن ضمن حدود البلدية.
- ج- أن لا يكون محكوماً عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف.
- د- أن يحسن القراءة والكتابة.
- هـ- أن لا يكون مفلساً احتيالياً.
- و- يشترط فيمن يرشح نفسه رئيساً للبلدية أن يحمل مؤهلاً علمياً لا يقل عن الدرجة الجامعية الأولى بالنسبة لبلديات مراكز المحافظات، والثانوية العامة، أو ما يعادلها بالنسبة لبلديات مراكز الألوية. وأن يحسن القراءة والكتابة بالنسبة لباقي البلديات في المملكة.
- ز- أن لا يكون موظفاً أو مستخدماً في الحكومة أو البلدية أو محامياً عن البلدية ما لم يقدم استقالته خلال عشرة أيام قبل موعد الترشيح.
- ح- أن لا يكون رئيساً لبلدية أخرى أو عضواً في المجلس البلدي أو مترشحاً في دائرة انتخابية أخرى^(٢).

^(١) محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥، ص ٤٩-٥٠.

^(٢) وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئية، الأردن، قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥، مادة (١٨)،

يتضح مما سبق بأن هذه الشروط قديمة وقد آن الأوان لتعديلها كما هو الحال في الفقرة "د" أعلاه والتي وضعت في فترة الخمسينيات حيث المستوى العالي من الأمية. أما اليوم فقد انحسرت الأمية ويلاحظ التطور العلمي وانتشار المدارس والجامعات والثورة المعرفية فلم يعد من اللائق إبقاء هذا الشرط. فلا بدّ أن يتمتع العضو بمستوى من التعليم يؤهله لمناقشة الموضوعات والأمور التي تهتم المجتمع والذي يتطور سريعاً. فكم من القرارات الخاطئة سيتخذها المجلس إذا كان أغلبية أعضائه ممن يحسنون القراءة والكتابة فقط.

أما ما يتعلق بالفقرة جـ أعلاه فلماذا لا يتم تحديد فترة زمنية معينة كأن تكون أن لا يكون محكوماً بجناية أو جنحة مخلة بالشرف خلال فترة العشرة سنوات السابقة للترشيح.

أساليب تشكيل المجالس البلدية في الأردن:

يتم تشكيل المجالس المحلية بطرق وأنماط متعددة تختلف من دولة الأخرى وعموماً هنالك ثلاثة أساليب هي الانتخاب والتعيين، والأسلوب المختلط وهو المزج بين الانتخابات والتعيين. ولكل أسلوب مزاياه وعيوبه، فالأسلوب الأول يتفق والتوجهات الديمقراطية التي تشعر سكان الهيئات المحلية بأنهم شركاء مع الحكومة المركزية في تحمل الأعباء والمسؤوليات. إلا أنه قد يعزز فئة معينة حزبية أو عشائرية أو غيرها من الفئات وخاصة في الدول النامية مما ينجم عنه حرمان المجلس من الكفاءات الإدارية.

أما الأسلوب الآخر وهو التعيين فبالرغم من تركيزه على الكفاءة حيث يتم اختيار الأشخاص المؤهلين للقيام بأعمال المجلس إلا أنه يتضارب مع الديمقراطية والتي تعتبر مطلباً شعبياً. في حين أن الأسلوب المختلط يحقق مزايا الأسلوبين السابقين ويتجنب عيوبهما ويرى الباحث أن الديمقراطية في ظل هذا الأسلوب هي ديمقراطية منقوصة ومع ذلك يرى بأنها قد تكون الأنسب في المجتمع الأردني الذي لم يصل إلى درجة الوعي الانتخابي الكافي على أن يتم الأخذ بالأسلوب الانتخابي في حاله توفر هذا الوعي.

إن الأخذ بأحد هذه الأساليب يعتمد على بيئة الدولة وظروفها وتركيبها السكانية ونظام الحكم ودرجة الوعي⁽¹⁾. ولقد أخذ الأردن بالأساليب الثلاثة في تشكيل المجالس المحلية في

(1) سليمان سليم بطارسة، "الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية"، الإدارة العامة، العدد ٧٢،

الأردن وحدد عدد الأعضاء ما بين ٦ - ١١ عضواً^(١) أخذاً بالاعتبار عدد السكان ومستوى الوحدة المحلية حيث يتم تشكيلها كما يلي:

١. تكوين المجلس البلدي في البلدية المستحدثة: حيث نص قانون البلديات رقم (٢٩) لعام ١٩٥٥م على تقديم عريضة من قبل البلدة التي يرغب سكانها في إحداث بلدية فيها إلى المتصرف والذي يرفعها إلى وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة مدوناً ملاحظاته عليها. على أن يتوفر في البلدة شرطان أساسيان هما: أن يكون فيها مجلس قروي قائم منذ مدة خمس سنوات. والشرط الآخر أن لا يقل عدد السكان عن ٢٥٠٠ نسمة. وفي حال الموافقة تشكل البلدية من لجنة من سكان البلدة يعين الوزير أعضائها. كما يعين لها رئيس من بين الأعضاء. وقد حدد القانون المذكور مدة هذه اللجنة والتي يجب أن لا تزيد عن سنتين وتقوم هذه اللجنة مقام المجلس البلدي وتمارس صلاحياته، وبعد انتهاء فترة اللجنة تجري انتخابات للمجلس البلدي الجديد وفقاً لأحكام القانون^(٢).

ومما يجدر ملاحظته أن تحديد الحد الأدنى لعدد السكان وهو ٢٥٠٠ مواطناً لم يعد مقبولاً الآن إذ أن هذا العدد حدد قبل ما يقرب من أربعة عقود ونصف وكان رقماً معقولاً آنذاك لكنه لم يعد كذلك بعد أن تضاعف عدد السكان وارتفعت تكلفة الخدمات المقدمة. ومع كل ذلك نجد إصراراً على مخالفة هذا الشرط. فكثير من المجالس المحلية في الأردن يقل عدد سكانها عن هذا الرقم، وهذه مخالفة للتشريع مما أفقد الكثير من المجالس المحلية مبررات وجودها فأصبحت عاجزة عن تقديم جُلّ الخدمات المناطة بها.

٢. تكوين المجلس البلدي في البلدية القائمة: إن الأسلوب المتبع في تكوين المجالس المحلية في الأردن، باستثناء ما ورد في الفقرة السابقة وأمانة عمان الكبرى هو أسلوب الانتخاب المباشر لكافة الأعضاء. كما أجاز القانون لوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة تعيين عضوين إضافيين لكل مجلس بلدي بعد موافقة مجلس الوزراء على هذا التعيين لهما نفس حقوق الأعضاء المنتخبين^(٣).

٣. تكوين أمانة عمان الكبرى: في كثير من دول العالم يراعى الوضع الخاص للعاصمة وكذلك بعض المدن الكبرى حيث تنفرد بأنظمة محلية خاصة من حيث التشكيل والتنظيم

(١) وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، الأردن، قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥، مادة (٣)، ص ٤.

(٢) كنعان، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٢٦ - ٢٢٧.

(٣) الزعبي، القانون الإداري تطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ١٥٢.

لاعتبارات اجتماعية وسياسية. وفي هذا الإطار راعى المشرع الأردني الوضع الخاص للعاصمة إذ تم إنشاء أمانة عمان الكبرى بموجب تعديل أدخله على قانون البلديات رقم (٢٩) لعام ١٩٥٥م يقضي بدمج أربع عشرة بلدية وثلاثة عشر مجلساً قروياً تحت إدارة أمانة عمان الكبرى وبذلك فقدت هذه المجالس شخصيتها الاعتبارية لصالح الأمانة الجديدة ونقلت لها بموجبه جميع الأموال المنقولة وغير المنقولة إضافة للحقوق والامتيازات^(١).

وقد لقد حدد المشرع عدد أعضاء مجلس الأمانة بـ (٤٠) عضواً إضافة إلى الأمين الذي يُعيّن من بين الأعضاء بالتنسيب من الوزير وبقرار من مجلس الوزراء بدلاً من (٥٠) عضواً هم أعضاء مجلس الأمانة سابقاً بحيث يتم انتخاب نصفهم انتخاباً مباشراً ويعين النصف الآخر بقرار من مجلس الوزراء، بناءً على تنسيب من وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة. وبذلك يكون الأسلوب المختلط هو المتبع في تعيين أعضاء مجلس أمانة عمان الكبرى^(٢).

وبالرغم من أن أسلوب التعيين يتعارض مع التوجه الديموقراطي وبالرغم من أن الوضع الخاص للعواصم وبعض المدن الكبرى يقتضي تطعيمها بعدد من الأعضاء المعيّنين مراعاة لمبدأ الكفاءة ولاعتبارات أخرى. إلا أن الملاحظ هنا أن عدد الأعضاء المعيّنين يساوي عدد الأعضاء المنتخبين وهذا تشويه للصورة الديموقراطية. لذا فمن المستحسن تقليص عدد الأعضاء المعيّنين قدر الإمكان، كأن يكون عددهم مساوياً لنصف عدد الأعضاء المنتخبين. كما هو الحال في السلطة التشريعية والتي تتخذ قرارات خطيرة جداً ومصيرية في بعض الأحيان.

اختصاصات المجالس البلدية في الأردن:

إن أساليب توزيع الاختصاصات بين المجالس المحلية والحكومة المركزية في أغلب الأنظمة الإدارية المعاصرة لا تخرج عن ثلاثة أساليب هي:

١- توزيع الاختصاصات بشكل عام: يعطي هذا الأسلوب المجالس المحلية جميع الاختصاصات ذات الطابع المحلي، وترك ما عداها للحكومة المركزية. ومن أهم مزايا هذا الأسلوب إعطاء قدر كبير من الحرية والمرونة للمجالس المحلية في ممارسة الاختصاصات التي تراها مناسبة. مما يؤدي إلى تنمية شاملة للمجتمع المحلي، إلا أنه في

(١) كنعان، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٣١.

(٢) كنعان، قانون البلديات بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٤.

الوقت نفسه يؤدي إلى عدم الوضوح الكافي لاختصاصات هذه المجالس والخلط بين ما هو مركزي ومحلي من النشاطات والاختصاصات.

٢- تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر: في ظل هذا الأسلوب يقوم المشرع بتحديد الاختصاصات وحصرها بدقة ومن أهم مزاياه الدقة والوضوح في تحديد ما هو محلي وما هو مركزي من الاختصاصات. إلا أن ذلك يكون على حساب المرونة والحرية التي تتمتع بها هذه المجالس في ممارسة الاختصاصات.

٣- الجمع بين الأسلوبين: يعطي هذا الأسلوب المجالس المحلية الحرية في ممارسة أي نشاط محلي وفي الوقت ذاته يحدد المشرع مجموعة من الاختصاصات على سبيل المثال لتوضيح الأمور لها.

أما في الأردن فقد أخذ المشرع الأردني بالأسلوب المتبع في النظام الإنجليزي والمتمثل بتحديد الاختصاصات على سبيل الحصر. إلا أنه لم يتبع ما اتبعه المشرع الإنجليزي لاختلاف النمط بالنسبة للمجالس المحلية الموجودة في نفس المستوى وذلك من حيث حجم ونوعية هذه الاختصاصات حسب ما ورد في قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م وتعديلاته المختلفة وقانون إدارة القرى رقم (٥) لسنة ١٩٥٤م المعدل. إذا فأسلوب الحصر في توزيع الاختصاصات هو الأسلوب المتبع ولا يجوز للمجالس المحلية تجاوز الصلاحيات المخولة بموجب القانون^(١).

أما الاختصاصات التي تم تحديدها على سبيل الحصر فهي على النحو التالي:

١. الاختصاصات العامة: كإنشاء الحدائق العامة، والساحات، والمستشفيات، والمؤسسات الثقافية والرياضية من مدارس ونوادٍ وإنشاء المسالخ، والمقابر، وملاجئ العجزة، وملاجئ للغارات الجوية، وإنشاء وتعيين وتنظيم مواقف مركبات النقل ضمن حدود البلدية. إضافة إلى اختصاصات أخرى متعلقة بتزويد السكان بالكهرباء والماء والغاز، واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع الكوارث الطبيعية كالسيول والفيضانات والحرائق وإغاثة المنكوبين.

٢. اختصاصات تنظيمية: وتشمل تخطيط البلدة والشوارع من حيث فتحها وإغائها وتحديد عرضها وتعبيدها وإنشاء الأرصفة وصيانة وتنظيف هذه الشوارع وتسميتها وترقيمها وتزيينها وإنارتها، وإعطاء رخص البناء وهدم الأبنية المتداعية، وتنظيم الأسواق ومواقف السيارات والحرف والصناعات وتعيين أحياء خاصة بها.

(١) العبادي، الإدارة وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص ٦٦-٦٨.

٣. اختصاصات رقابية: وتشمل مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وتغيير شكلها، ومراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي ودور العرض والملاهي وغيرها من المحلات العامة. كما تشمل مراقبة المجاري، ومراقبة اللوحات والإعلانات والأغذية والمواد التموينية منعاً للغش وإتلاف الفاسد منها وتحديد الأسعار. ومراقبة وفحص الحيوانات، والدواجن المعدة للذبح. ومراقبة المكييل والأوزان والمقاييس ودمغها. ومراقبة مكاتب الاستخدام واليانصيب والقمار والباعة المتجولين والبسطات والمصورين. ومراقبة المحلات المزعجة والمضرة للصحة العامة والآداب العامة.

٤. اختصاصات مالية: كبيع فضلات الطرق وما استملك للمشاريع العامة أو استغلالها وإقرار الموازنة والحساب الختامي وتصديقها، وإدارة أموال البلدية وأملاكها وإقامة الأبنية اللازمة واستثمارها بالبيع أو الرهن أو الإيجار وقبول التبرعات والهدايا والوصايا وفقاً لأحكام القانون وتحصيل الضرائب والرسوم والعوائد المعطى حق تحصيلها وجبايتها للبلديات بنص القوانين والأنظمة المختلفة بهذا الشأن.

٥. اختصاصات استشارية: كاستطلاع رأي المجالس البلدية في جميع التشريعات والنظم والترتيبات المتعلقة بشؤونها.

٦. اختصاصات تتعلق بوضع الأنظمة: تشمل سلطة المجلس البلدي بوضع الأنظمة بقرار من مجلس الوزراء لتمكينه من القيام بأي وظيفة أو ممارسة أي صلاحية من الصلاحيات المناطة به. وبموجب هذه الاختصاصات يجوز للمجلس البلدي أن يستوفي رسوماً عن الخضار والفواكه التي تعرض في الأسواق العامة^(١).

هذه هي اختصاصات المجالس المحلية كما وردت في قانون البلديات رقم (٢٩) لعام ١٩٥٥م. ولاعتبارات التوازن بين الاختصاصات والإمكانات فقد صدرت عدة قوانين نقلت بموجبها العديد من الاختصاصات إلى الوزارات والمؤسسات الحكومية^(٢). وتشمل هذه الوظائف ما يلي:

١- المياه.

٢- الكهرباء والغاز.

(١) كنعان، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٣٨-٢٤١.

(٢) العبوة، "مؤسسية البلديات في الأردن آراء المواطنين في خدمات أمانة عمان الكبرى: دراسة تحليلية"،

- ٣- المجاري.
- ٤- وسائل النقل البري والبحري ووسائله.
- ٥- الفنادق
- ٦- الآداب العامة.
- ٧- المطافي ومنع الحريق.
- ٨- إغاثة المنكوبين.
- ٩- المؤسسات والخدمات الصحية.
- ١٠- المؤسسات الثقافية والرياضية.
- ١١- منع التسول.
- ١٢- اليانصيب والقمار.
- ١٣- الدفاع المدني.
- ١٤- الأوزان.
- ١٥- مكاتب الاستخدام^(١).

الموارد المالية للمجالس البلدية في الأردن:

هناك ارتباط وثيق بين تمويل المجالس المحلية ودرجة الاستقلال الذي تتمتع به إذ كلما كان اعتماد المجالس المحلية كبيراً على الحكومة في تمويل مشروعاتها، قل درجة الاستقلال الذي تتمتع به. لأن ذلك يؤدي لتدخل الحكومة ويعطيها حق الرقابة على فعاليات ونشاطات هذه المجالس.

والعكس تماماً، إذ أن اعتماد المجالس المحلية على إيراداتها الذاتية يدعم استقلالها ويحرر إرادتها. وهذا يتطلب مساهمة المواطن بقدر معين من الأموال في موازنة مجلسه المحلي، حتى يتمكن هذا المجلس من تقديم الخدمات اللائقة، وفي الوقت نفسه تجنيبه الخضوع للرقابة الصارمة التي تفرضها السلطة المركزية في حالة تقديمها للمعونة للمجالس المحلية. وقد حدد المشرع الأردني مصادر وتمويل هذه المجالس على سبيل الحصر حسب قانون

(١) خليفات، "الإيرادات والنفقات في البلدية دراسة تحليلية"، مرجع سابق، ص ص ١٩-٢٠.

البلديات رقم (٢٩) لعام ١٩٥٥م^(٢). حيث تعتمد المجالس المحلية في الأردن على الموارد التالية:

١. الرسوم:

-الرسوم الجمركية وهي كما يلي: ٢.٢، ١.١، ٢٠، ١٠، ١٠، فلساً عن كل لتر من المواد التالية وعلى التوالي: البنزين، الكاز، السبيرتو النقي، السبيرتو المشرب، والسولار إضافة إلى ٢% من قيمة البضاعة والمواد الأخرى الخاضعة للرسوم الجمركية باستثناء الفواكه والخضار الطازجة^(١).

إلا أنها عدلت بموجب مشروع القانون الجديد المعدل لقانون البلديات لتصبح كما يلي: ٥، ٢.٥، ٢٢، ١٢، ٢.٥ فلساً عن كل من المواد التالية على التوالي وهي: البنزين أو أي مادة تقوم مقامه، والكاز والسبيرتو النقي والسبيرتو المشرب والسولار و ٣% من قيمة البضائع والمواد الأخرى الخاضعة للرسوم الجمركية باستثناء الخضار والفواكه الطازجة^(٢).

- رسوم النقل على الطرق وهي ٣٥% من الرسوم التي تستوفى بمقتضى قانون النقل على الطرق عن رخص اقتناء المركبات إلا أنها استبدلت برسوم الترخيص وهي ٤٠% من كافة رسوم الترخيص.

- رسوم الحرف والصناعات وهي ٥٠٠ فلساً إلى ٢٤ ديناراً عن كل حرفة أو صناعة حسب الدرجة التي صنفت بها.

- رسوم المهن الواقعة خارج حدود البلديات، ويتم استيفاء هذه الرسوم من قبل الحكومة.
- رسوم خدمات المكاتب المهنية ورسوم الدلالة وهي ٣% من قيمة الأموال المنقولة التي تباع بالمزاد العلني ضمن منطقة البلدية.

- رسوم النفايات.

- رسوم مواقف المركبات أما العاصمة فلها نظام خاص بها.

- رسوم الخضار والفواكه والتي تباع بالجملة.

- رسوم الذبائح المذبوحة بمسلخ البلدية.

(٢) العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص ٧٥.

(١) وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئية، الأردن، قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥، مادة ٤٩، ص ٢٨.

(٢) كنعان، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

- رسوم على مخامر الموز الموجودة في مناطق البلدية.
- رسوم على الخضار والفواكه تتراوح بين ٢-٤% من قيمة بيع وشراء الفواكه والخضار .

٢- العوائد:

- عوائد التنظيم العامة والخاصة.
- عوائد تحسين الأراضي تتراوح بين ١٠% - ٢٠% من قيمة التحسين^(١).

٣- القروض:

وهي التي تحصل عليها المجالس المحلية بموافقة وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة من أية جهة كانت سواء بنوك محلية كبنك تنمية المدن والقرى أو أية بنوك دولية تحت إشراف السلطة المركزية^(٢).

٤- الأثمان:

وهي المبالغ التي تحصل عليها البلدية جراء بيعها لبعض أملاكها المنقولة وغير المنقولة أو رهنها أو تأجيرها.

٥- الغرامات:

وتستوفى هذه الغرامات عن مخالفات قانون النقل على الطرق (مخالفة السير) والمخالفات الصحية والبلدية، وتضاف إلى رسوم النقل على الطرق وتوضع لدى وزارة المالية كأمانات للبلديات والتي تقوم بتحويلها إلى بنك تنمية المدن والقرى^(٣).

(١) غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ص ٩٣-٩٧.

(٢) العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص ٨٢.

(٣) الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ص ١٦٥-١٦٧.

٦ - الضرائب:

كضريبة الأبنية والأراضي (المسقات). تتولى وزارة المالية تقدير وجباية هذه الضريبة لصالح البلديات وتدفع لكل بلدية من خلال بنك تنمية المدن والقرى بعد خصم ١٠% من قيمتها لقاء تحصيلها^(٤).

بالنظر إلى الاختصاصات التي تمارسها المجالس المحلية في الأردن وهي كثيرة جداً ويستحسن أن تكون كذلك وأن يكون لها دوراً متموياً حقيقياً. إلا أن ذلك يتطلب توفر القدرة المالية لها والتي تفتقر إليها الغالبية العظمى منها. لذا لا بد من الموازنة بين الموارد المالية للمجالس المحلية وما يعهد إليها من اختصاصات، وضرورة إعادة النظر بالتشريعات القديمة وتحديثها. ومن أجل هذه الغاية فعلى سبيل المثال لا الحصر يجب إعادة النظر في رسوم المكوس وأن تكون هذه الرسوم ديناميكية وتفرض بنسبة مئوية. حيث أن أسعار البترول تتغير وبتصاعد مستمر وبقاء هذه الرسوم ثابتة يعني تضائل قيمتها بمرور الوقت. ومن الحلول المطروحة أيضاً دمج المجالس المحلية والذي يتوقع أن يوفر موارد مالية كافية للقيام بما يعهد إليها من اختصاصات.

علاقة المجالس البلدية بالسلطة المركزية:

ترتبط المجالس البلدية بعلاقة بعدد من المؤسسات وهي على النحو التالي

١ - مجلس الوزراء:

تتمثل هذه العلاقة بموافقة مجلس الوزراء على وضع أنظمة المجالس البلدية وأنظمة تنفيذية للإسهام في تنفيذ أحكام قانون البلديات وأنظمة لموظفي ومستخدمي البلديات. كما يعتبر مجلس الوزراء صاحب السلطات في حل المجلس البلدي وفي تعيين وعزل رئيس المجلس البلدي. كما أن مدير البلدية يتم تعيينه وترفيعه وفصله وفقاً لنظام يعده مجلس الوزراء. وفيما يتعلق برواتب وبدلات المجلس البلدي، فيتم إقراره من قبل مجلس الوزراء. كما يقوم مجلس الوزراء بتحديد نسب عوائد المحروقات على البلديات المختلفة والموافقة على النظام المالي

(٤) العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص ٧٨.

للبلديات. وكذلك نظام اللوازم والعطاءات والمقاولات والنظر في اعتراض العضو الذي فقد عضويته^(١).

يضاف إلى ما سبق أن الكثير من قرارات المجلس البلدي تخضع لموافقة مجلس الوزراء عليها، كالحصول على القروض التي تتطلب كفالة الحكومة وشطب الأموال المتعذر تحصيلها. كما يتم تدقيق حسابات البلديات من قبل محاسبين متخصصين أو من قبل ديوان المحاسبة وذلك حسب ما يقرره مجلس الوزراء^(٢).

٢ - وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة:

تعتبر علاقة المجالس المحلية بوزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة الأوثق والأقرب من بين مجمل العلاقات الأخرى مع فروع السلطة المركزية. وتتلخص هذه العلاقة بالنظر في الطلب المقدم من سكان أية بلدة لإحداث بلدية فيها أو إلغاء بلدية قائمة أصلاً وتعيين لجنة لدراسة الموضوع، ويخضع توسيع أو تضيق حدود أي بلدية لموافقتها. كما أنها الجهة التي تقترح أنظمة موظفي ومستخدمي البلدية، وهي صاحبة الاختصاص في تحديد تاريخ الانتخابات وعدد أعضاء المجالس البلدية وإجراء الانتخابات ورؤساء اللجان الانتخابية ومدة الترشيح وموعد الاقتراع وإعلامها بجدول الناخبين النهائية والمجالس التي فازت بالتركية والفائزين بحكم المحكمة حول الطعون التي توجه إلى الانتخابات. كما تقترح أسماء نصف عدد أعضاء مجلس أمانة عمان الكبرى التي يجري تعيينهم من قبل رئاسة الوزراء. وفيما يتعلق بالبلديات المستحدثة، فإن من مسؤولية الوزارة تعيين لجنة لإدارتها وتحديد العضوين المعينين بأي مجلس بلدي. كما تقترح حل المجلس البلدي بقرار من مجلس الوزراء، واقتراح حل أو ملء المقاعد الشاغرة أو تعيين لجنة في حال فقدان النصاب القانوني لعدد الأعضاء. واقتراح إقالة الرئيس وبدلات ورواتب رئيس المجلس البلدي، والإطلاع على التقرير السنوي عن الأعمال التي تمت بالبلدية والحصول على موافقة الوزير في حال رغبتها بإنفاق مبلغ يزيد عن خمسة آلاف دينار أو في حال الرغبة في رهن أو إيجار الأموال غير المنقولة العائدة للبلدية، والاقتراض من الجهات الأخرى.

وتقترح الوزارة أيضاً شطب الأموال المتعذر تحصيلها بعد مرور ثلاثة سنوات. وتقوم الوزارة أيضاً بالمصادقة على موازنة المجلس البلدية والموافقة على نقل المخصصات من

(١) غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ١٥١ -

(٢) بطارسة، "الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية"، مرجع سابق، ص ٦١ - ٦٢.

فصل لآخر ومن مادة لأخرى، كذلك المصادقة على الحساب الختامي للمجلس البلدي. ويضاف إلى ذلك حق الوزارة في التفتيش على البلديات واقتراح نظام إدارة صندوق البلدية ونظام اللوازم والعطاءات^(١).

٣-وزارة الداخلية:

أعطى قانون البلديات رقم (٢٩) لعام ١٩٥٥م صلاحيات وسلطات لوزارة الداخلية تمارسها من خلال الحكام الإداريين، كموافقة الحاكم الإداري على إنفاق مبلغ يزيد عن مائة دينار ولا يتجاوز خمسة آلاف دينار. والرقابة على تعيين الموظفين وعزلهم سواء أكانوا مصنفين أو غير مصنفين. ومن الصلاحيات الممنوحة للحكام الإداريين تحديد المبالغ التي يحق للمجالس البلدية الاحتفاظ بها بموافقة وزير البلديات. وتعيين لجان لمراجعة أرصدة البلديات في بنك تنمية المدن والقرى أو البنوك الأخرى. كما أن التقرير السنوي للبلدية يتضمن ملاحظات الحاكم الإداري قبل رفعه لوزارة البلديات^(١).

ومن بين الأمور التي تضطلع بها هذه الوزارة، الإشراف على إجراء الانتخابات البلدية والإشراف على العاملين المحليين. حيث يحق للمحافظ نقل أي موظف في المرافق المختلفة في محافظته بما يتناسب والمصلحة العامة. ويتم ذلك بالتنسيق من المجلس التنفيذي للمحافظة وبقرار من الوزير المختص. كما أن للوزارة دوراً في تدريب أعضاء المجالس البلدية. وتعتبر الوزارة همزة الوصل بين السلطة المركزية ممثلة بوزاراتها المختلفة وبين المجالس البلدية، حيث نص القانون على ضرورة قيام المحافظ بتعميم جميع القوانين والأنظمة والتعليمات والبلاغات الصادرة عن مختلف الوزارات على الدوائر الحكومية ضمن نطاق المحافظة. ومن صلاحياتها كذلك التنسيق بين المجالس البلدية فيما يتعلق بعقد المؤتمرات المشتركة والندوات والاجتماعات، وإزالة أي احتكاك ينشأ بين هذه المجالس^(٢).

(١) غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ١٥٢ - ١٥٣.

(١) بطارسة، "الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية"، مرجع سابق، ص ٦٢-٦٣.

(٢) الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ١٦٧ - ١٦٨.

٤ - ديوان المحاسبة:

يقوم ديوان المحاسبة بفحص حسابات البلديات بموجب المادة (٦١) من قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م والتي تنص على ما يلي: "تفحص حسابات البلدية من قبل فاحصي حسابات مرخصين أو من قبل ديوان المحاسبة حسبما يقرر ذلك مجلس الوزراء"^(٣). كما يراجع المادة (٥) وما بعدها من النظام المالي رقم (٤) لسنة ١٩٥٥م. وقد أثبتت تقارير ديوان المحاسبة العديد من المخالفات التي ترتكبها المجالس البلدية وعدم التعاون والإجابة عن الاستيضاحات الموجهة من قبل الديوان إلى تلك المجالس، خاصة المتعلقة بعدم تحصيل البلديات لرسوم رخص المهن، أو النقص في استيفاء رسوم هذه الرخص وغيرها من المخالفات. كالاحتفاظ بأموال في الصناديق أكثر من المقرر، وإساءة استعمال السيارات إضافة إلى قضايا الاختلاس. ويقوم الديوان بمراقبة المشاريع المقامة من قبل البلديات، كما أثبتت تقارير ديوان المحاسبة عدم واقعية المجالس البلدية في تقديرها للواردات والنفقات حيث تميل إلى المبالغة في تقدير الواردات وإدراج مشاريع عالية التكاليف، مما يؤدي إلى الاقتراض والتأخير في إنجاز المشاريع ومن ملاحظات الديوان أيضاً التأخير في التصديق على الموازنات^(١).

٢ - المجالس القروية :

تمثل المجالس القروية إحدى مستويات الإدارة المحلية في الأردن حيث شكلت المستوى الثاني بعد المجالس البلدية، وقد تشكلت هذه المجالس بقانون مستقل عن قانون البلديات هو قانون إدارة القرى رقم (٥) لعام ١٩٥٤م. والذي تضمن أحكاماً خاصة بتبين كيفية تشكيل تلك المجالس ونظام عضويتها واختصاصاتها ومواردها^(٢) وقد راعى المشرع عند وضع هذه الأحكام، بيئة القرى ومستوى الوعي العام فيها، والذي يقل عما هو عليه في

^(٣) وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئية، الأردن، قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م، مادة ٦١، ص ٣١.

^(١) غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ١٥٤-١٥٥.

^(٢) كنعان، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

المجالس البلدية. من هنا جاء الاختلاف في التشكيل ونظام العضوية والاختصاصات والموارد، والعلاقة مع السلطة المركزية بين هذه المجالس والمجالس البلدية^(٣).

لقد تم تعريف القرية وفقاً لهذا القانون بأنها: "أي مكان يعلن عنه وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة في الجريدة الرسمية أنه قرية أو وحدة عشائرية على أن لا يدخل ضمن مفهوم القرية أي مكان يقع ضمن اختصاصات مجلس بلدي أو مجلس محلي آخر". وقد بلغ عدد هذه المجالس عام ١٩٩٠م ثلاثمائة وتسعة وأربعين مجلساً قروياً^(٤). إلا أن هذا المستوى قد تم دمج مع المستوى الأول. وبذلك أصبح في الأردن مستوى واحد من مستويات الإدارة المحلية وهو المجالس البلدية حيث تم الانتهاء من هذا الدمج عام ١٩٩٩^(٥). وهذا ينسجم مع الاتجاه المطالب بتخفيض عدد مستويات الإدارة المحلية والذي عبرت عنه العديد من المؤتمرات، كمؤتمر هيئة الأمم المتحدة الذي عقد في نيويورك عام ١٩٦٢م تحت عنوان "اللامركزية من أجل التنمية القومية والمحلية"؛ لأن هذا التخفيف سيجنب الدول التعقيدات الإدارية والروتينية. ومن مبررات الدمج الأخرى كما رآها المؤتمر هو حاجة المجالس المحلية إلى القدرات الفنية والإدارية وهي غير متوفرة على الأغلب في دول العالم الثالث مما ينعكس سلباً على مستوى الخدمة المقدمة للمواطنين^(١).

٣- مجالس الخدمات المشتركة في الأردن:

تعد مجالس الخدمات المشتركة إحدى صور التعاون بين المجالس المحلية. ويعود تاريخ هذا التعاون إلى ما يزيد عن قرن من الزمان. وذلك عندما شعرت المجالس المحلية بعجزها عن أداء المهام المناطة بها بكفاءة وفاعلية، نظراً لازدياد صلاحياتها واختصاصاتها، مما جعلها تمتد يدها إلى جاراتها، طالبة توحيد الجهود للتغلب على ما تواجهه من مصاعب^(٢). وللتعاون مظاهر كثيرة منها على سبيل المثال لا الحصر النقابات البلدية في فرنسا، حيث نص

(٣) العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مرجع سابق، ص ٨٧.

(٤) غزوي، نظريات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٦٣.

(٥) وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، الأردن، مشروع دمج البلديات، عمان، ١٩٩٩، ص ٢.

(١) غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٢٣-٢٤.

(٢) صبحي محرم ومحمد فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية،

المشرع الفرنسي في قانون البلديات الصادر في ١٨ يوليو سنة ١٨٣٧م على إنشاء لجان أو جمعيات بلدية تتولى إدارة الأموال الشائعة المشتركة بين عدة بلديات. إلا أن هذه اللجان لم يكن لها شخصية معنوية مستقلة ولا موازنات. وفي عام ١٩٥٥م أجاز القانون إنشاء النقابات البلدية والتي تتكون من عدد من مجالس المدن والقرى من أجل الاتفاق على إدارة مرفق محلي أو بلدي يعود بالنفع على الأعضاء المشتركين، كمرفق الكهرباء مثلاً. أي أن النقابات تنشأ لتحقيق مسألة معينة وتتمتع هذه النقابات بالشخصية المعنوية ولها تنظيم إداري وموازنة مستقلة. إلا أن هذه النقابات قد تطورت مع الزمن وتوسعت اختصاصاتها فلم تعد مقصورة على مرفق واحد، بل تعدى ذلك إلى إدارة عدة مرافق وهذا ما أجازته القانون الفرنسي^(٣).

أما فكرة مجالس الخدمات المشتركة فقد جرى تطبيقها في دول صناعية ونامية على حد سواء. حيث طبقتها الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا. وقد أثمرت عن تقليل التكلفة المالية لبعض المشاريع المشتركة التي تقوم بها البلديات وأثبتت نجاحها في تخفيض العجز وتقليص الحجم الكلي للنفقات. وقد طبقت هذه الفكرة في الأردن في عام ١٩٨٣م بموجب نظام خاص أقره مجلس الوزراء بمقتضى المادة (٤١) من قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م. وهو نظام مجالس الخدمات المشتركة رقم (١٧)؛ ويعني هذا المفهوم إيجاد نوع جديد من مستويات الإدارة المحلية بحيث يشمل هذا المستوى مجموعة المجالس البلدية والقروية والتجمعات السكانية المتقاربة جغرافياً، بهدف خلق شخصية معنوية جديدة قادرة على إقامة مشاريع الخدمات الأساسية بما يخدم سكان هذه المجالس بصورة يتعذر معها قيام مجلس محلي بمفرده بتقديم تلك الخدمات. أما مهام مجالس الخدمات المشتركة فهي إنشاء أبنية المدارس والمراكز الصحية والاجتماعية والحدائق العامة وإنشاء المسالخ والمقابر ومكبات النفايات والتخلص منها. وفيما يتعلق بمصادر تمويلها فهي مساهمة الحكومة من خلال عوائد المحروقات ومساهمة المجالس الأعضاء والقروض والهبات والتبرعات والإعانات وأي أموال أخرى تقدم إليها على أن تأخذ موافقة مجلس الوزراء إذا كان مصدرها غير أردني^(١).

(٣) عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي،

١٩٧٣، ص ٢٣٠-٢٣١.

(١) الطعامة، مجالس الخدمات المشتركة في نظام الإدارة المحلية في الأردن، دراسة ميدانية، مرجع سابق،

يتضح مما سبق أن فكرة إنشاء مجالس الخدمات المشتركة، هي فكرة في الاتجاه الصحيح في ظل ضعف القدرات الإدارية والمالية للمجالس المحلية. إلا أنها ليست علاجاً جذرياً كما أن المهام المناطة بها هي مهام خدمية محدودة وكذلك إمكانياتها. ويرى بعض الباحثين بأن هذه المجالس تفتقر إلى القدرات الفنية، لافتقارها للآليات واللوازم الكافية والكفاءات الفنية. إضافة إلى عدم استخدام آلياتها بالشكل الصحيح وبما يخدم المصلحة العامة أحياناً. وهذا عائد إلى شدة التنافس بين أعضاء مجلس الخدمات المشتركة والذي يبقي انتماء أعضائه للمجلس المحلي الذي يمثله^(٢). أما من حيث التشكيل فهناك من يرى بأنه مغاير للأسلوب الديمقراطي حيث يتم اختيار أعضاء هذه المجالس بالتعيين. كما أن تعيين مسؤول حكومي لرئاسة هذا المجلس يعد من قبيل الرسمية وضد الإرادة الشعبية ومحاولة لجر هذه المجالس لتكون مؤسسات عامة تخضع لمتغيرات المسؤول والتفاف على الديمقراطية؛ لأنها تسهم بسلب الديمقراطية التي تتمتع بها المجالس المحلية ويخشى أن تكون بديلاً عنها^(٣).

فكرة دمج المجالس المحلية في الأردن :

يتضمن دمج المجالس المحلية جمع البلديات المتجاورة والمتجانسة في بلدية واحدة لديها القدرة على تقديم الخدمات واستغلال الموارد والإمكانيات المتاحة بالشكل الأمثل بحيث تتمتع بجهاز إداري وفني ومالي ذو كفاءة عالية^(١).

تساؤلات كثيرة تطرح حول دمج المجالس المحلية ومبررات هذا الدمج، بحيث أصبح هذا الحديث هو حديث المستوى الرسمي والشارع الأردني. فمن مطالب بالإبقاء على الوضع الحالي مع تقديم دعم مالي للمجالس المحلية يمكنها من الاستمرار في تقديم الخدمات المناطة بها لأن المجالس المحلية والانتخابات البلدية هي صورة من صور الديمقراطية التي لا يجوز الالتفاف حولها. وبأن هذا الدمج هو ضد إرادة المواطن. في حين يرى بعض المهتمين بأوضاع المجالس المحلية بأن الحال الذي آلت إليه الغالبية العظمى منها من مديونية وعجز في الموازنات وعجز عن تقديم الخدمات، يستدعي ويستوجب حلاً سريعاً يتمثل بإصلاح للإدارة المحلية عن طريق إعادة هيكلة شاملة.

(٢) المرجع ذاته، ص ١٢.

(٣) الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، مرجع سابق، ص ١٧٨.

(١) وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، الأردن، مشروع دمج البلديات، مرجع سابق، ص ١.

ويتفق هذا التوجه مع التوجه العالمي الجديد والمتمثل بإنشاء التجمعات الكبرى والاستفادة من اقتصاديات الحجم الكبير، إضافة إلى محاولة إدخال أساليب إدارية جديدة منها إدارة الجودة الشاملة كمحاولة لعلاج المشكلات التي تعاني منها المجالس المحلية^(٢).

مبررات الدمج:

تعاني المجالس المحلية في الاردن من العديد من المشاكل في الجوانب المالية والإدارية والاجتماعية والبيئية والتي تعتبر أهم مبررات الدمج ومن أهمها ما يلي:

١. تردي الأوضاع المالية للغالبية العظمى من المجالس المحلية، حيث تضافت عوامل داخلية وخارجية في تردي هذه الأوضاع منها :

أ- ضعف الجباية الناجمة عن عدم استخدام المجالس المحلية لصلاحياتها^(١). وقد يكون هذا السبب هو السبب الرئيس في تردي الأوضاع المالية خاصة إذا ما علمنا بأن مديونية البلديات وصلت إلى ٨٥ مليون ديناراً أردنياً. في حين ان ديون البلديات المستحقة على المواطنين ٩٥ مليون ديناراً أردنياً^(٢).

يرى الباحث أن عدم تحصيل الديون المستحقة على المواطنين قد يكون سبباً رئيساً في هذه المديونية، وهذا عائد لأسباب انتخابية. خاصة في بلديات الأرياف لان الموظف يكون من نفس البلدة، والتي يعرف غالبية سكانها ويعرفونه وبالتالي يتغاضى عن تحصيل مستحقات المجالس، مستغلاً بذلك تغاضي رئيس البلدية والأعضاء. كما قد تتجم ضعف الجباية وخاصة في بلديات الأرياف عن حالة الفقر السائدة والناجمة عن البطالة وقلة المشاريع الإنتاجية في بلديات الأرياف وقد يكون

(٢) Evan Berman and Jonathan West, "Municipal Commitment to Total Quality Management: A Survey of Recent Progress", **Public Administration Review**, Vol.55, No.1, 1995.

(١) وزارة التخطيط، الأردن، التنمية الإقليمية في إطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٩م-٢٠٠٣م، عمان، ١٩٩٨، ص٣٣.

(٢) صحيفة الدستور، عمان، العدد ١١٦٠٦، ٢٧ تشرين الثاني، ١٩٩٩م، ص٣.

من أسبابها أيضاً ضعف الجهاز الإداري المكلف بجمع الضرائب وهذه المشكلة موجودة لدى أغلب دول العالم الثالث^(٣).

ب- زيادة النفقات الإدارية المتمثلة بالتعيينات العشوائية في المجالس المحلية، حيث وصل الإنفاق على الرواتب والأجور ما نسبته ٤٣% من إجمالي النفقات في عام ١٩٩٧م^(٤).

ج- عدم القدرة على وضع تقدير مناسب للإيرادات المحلية: إذ إن حجم الموازنة الفعلية للغالبية العظمى من المجالس لا تتجاوز ٦٦% من موازنتها التقديرية. وهذا عائد إلى تضخيم قيمة الإيرادات المتوقع تحصيلها من جانب المجالس المحلية، مما يؤدي إلى تقدير نفقات إضافية، قد لا يستطيع المجلس تمويلها نتيجة عدم تحقيق الإيرادات ويسهم ذلك في زيادة النفقات على الإيرادات وبالتالي تحقيق العجز في الموازنة.

د- الإقتراض وخدمات الدين: حيث تلتزم المجالس بدفع نسبة كبيرة من موازنتها لغايات تسديد القروض وصلت إلى ما نسبته ٢٤% عام ١٩٩٤م. ثم انخفضت إلى ما نسبته ٢١% عام ١٩٩٦م. وهي بلا شك نسب مرتفعة^(١). وهنا يمكن ملاحظة أن نسبة القروض، إذا ما أضيفت إلى نسبة الرواتب والأجور والبالغة ٤٣% تقريباً وكما تم الإشارة إليه سابقاً، نجد أن ٦٧% من موازونات هذه المجالس تذهب للقروض والرواتب والأجور، مما يطرح تساؤلات هل تستطيع المجالس المحلية أداء رسالتها بتقديم الخدمات وتنمية المجتمع المحلي بالنسبة المتبقية وهي ٣٣% فقط من موازنتها؟

(٣)Asko Mukhopadihyay, "Local Government in the Third World Issues and Trends", **In Local Government and Politics in the Third Worlds Issues and Trends**, edit, Dhirendra, Heritage Publishers, New Delhi, 1990, P.P.10-11.

(٤) بنك تنمية المدن والقرى، الأردن، التقرير السنوي السادس عشر، دائرة الأبحاث والدراسات، ١٩٩٧م، ص ٢٧.

(١) وزارة التخطيط، الأردن، التنمية الإقليمية في إطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٩-

هـ- أدى التوسع في إنشاء المجالس المحلية في ضل محدودية الموارد المالية التي تجبى للمجالس المحلية من قبل الحكومة، إلى قلة مخصصات كل بلدية من عوائد المحروقات.

و- صغر حجم الوعاء الضريبي للمجالس المحلية، إذ تمتاز الغالبية العظمى من المجالس المحلية في الأردن بقلّة عدد سكانها، إذ يقل عدد سكان ثلاثة أرباع هذه المجالس عن ٥ الاف نسمة كما أن غالبية المجالس المحلية تمتاز بصغر حجمها الجغرافي وقلّة المرافق الاقتصادية^(٢). ويرى الباحث أن هذه المجالس في ظل هذا الوضع ستبقى تعاني من عدم القدرة على تحقيق الإيرادات الكافية لتغطية النفقات. ما يعني بأن العجز المتكرر سيكون سمة لموازنتها.

ز- الاستملاكات الكبيرة للأراضي من اجل إقامة مرافق عامة من شوارع ومواقف للسيارات ومبنى للبلدية وحدائق عامة وغيرها. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تحميل هذه المجالس مديونية كبيرة. سيما وأن المجالس كانت تتحمل عبء الإستملاك من أجل بناء المدارس والدوائر الحكومية الأخرى .

ح- سوء الإدارة المالية المتمثل بعدم وضع أولويات سليمة للأنفاق وعدم تنويع مصادر الدخل بالدخول في مشاريع إنتاجية استثمارية، مما حرم المجالس المحلية من دخل ثابت يصب في موازنتها. ومقللاً بذلك من العجز. حيث شكلت الإيرادات المتأتية من المشاريع الإنتاجية ما بين (٥.٥%-٦.٩%) فقط وذلك خلال الفترة من ١٩٩٤م-١٩٩٦م^(١).

ط- يرى الباحث أن من الأسباب الأخرى لتردي الوضع المالي للبلديات قلة الدعم المركزي للبلديات، بسبب ضعف قدرة الحكومة المالية والذي يرجع إلى ظروف سياسية واقتصادية.

^(٢) وزارة التخطيط، الأردن، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام ١٩٩٩م-٢٠٠٣م، ص ١٤٢.

^(١) وزارة التخطيط، الأردن، التنمية الإقليمية في إطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام

٢. قدم التشريعات والأنظمة القانونية :

حيث ما زالت النصوص القانونية قديمة وتعود الى قانون البلديات عام ١٩٥٥م ولا تتلاءم مع التطورات الحديثة، وقد ساهم هذا الجمود في العجز في موازنة المجالس المحلية لتدني إيرادات الضرائب والرسوم التي تجبى لمنفعة البلديات والمحكومة بنصوص قانونية تعود لما يقرب من خمسة عقود خلت. ومن أمثلة ذلك رسوم المحروقات حيث حددها قانون البلديات عام ١٩٥٥م على النحو التالي : (٢,٢) فلس عن كل لتر من البنزين، (١,١) فلساً عن كل لتر من الكاز، (٢٠) فلساً عن كل لتر من السبيرتو النقي، (١٠) فلسات عن كل لتر من السبيرتو المشرب. وحدد رسم ٢% من قيمة البضاعة والمواد الأخرى الخاضعة للرسوم الجمركية باستثناء الخضار والفواكه.

لقد سبق أن عدلت هذه الرسوم في مشروع القانون المعدل عام ١٩٩٤م، بحيث تُضاعف الرسوم السابقة إلا أن المشرع لم يأخذ بالتعديل وأبقى الرسوم على وضعها السابق. ان الرسوم السابقة حسب قانون ١٩٥٥ تتناسب والقيمة الشرائية للعملة آنذاك ولكنها لم تعد ذات جدوى في هذه الأيام مما يستوجب زيادة هذه الرسوم أو إيجاد رسوم جديدة توفر إيرادات كافية للمجالس المحلية في الأردن^(٢).

٣. ضعف الأجهزة الإدارية والمتمثلة بما يلي:

أ- قلة عدد العاملين المهنيين (المهندسين والمساحين) في مديريات هندسة البلديات وفي المجالس المحلية ومن أمثلة ذلك عدد المهندسين في مديرية هندسة معان ٤ فقط واثنان من المساحين، وعدد المهندسين في المجالس المحلية في نفس المحافظة ٤ فقط يمثلون ١٧ مجلساً محلياً. وهذا إن دلّ على شيء إنما يدل على النقص الشديد في الجهد الهندسي^(١).

ب- تدني التحصيل العلمي : فالحاصلون على مؤهل علمي جامعي يشكلون ما نسبته ٥% فقط. أما حملة الدبلوم فتبلغ نسبتهم ٩%. في حين أن حملة الثانوية العامة ٢٣%. أما حملة الإعدادية وقل فيشكلون ٦٣% من نسبة العاملين في المجالس المحلية. إن تدني

(٢) كنعان، قانون البلديات بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٦-٧.

(١) وزارة التخطيط، الأردن، التنمية الإقليمية في إطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٩م-

التحصيل العلمي ليس فقط على مستوى المجالس المحلية بل يتعدى ذلك إلى مستوى وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، حيث تبلغ نسبة العاملين في الوزارة والحاملين لمؤهل علمي يقل عن الثانوية العامة ٤٧% من مجموع موظفي الوزارة. أما حملة الشهادات الجامعية والدبلوم فيشكلون ما نسبته ٣٤% و ١٩% على التوالي. كما يلاحظ تدني التحصيل العلمي لشاغلي الوظائف الرئيسية في المجالس المحلية كالمحاسبين والإداريين حيث تبلغ نسبة المحاسبين الحاصلين على مؤهل علمي جامعي في الأقاليم الثلاثة الشمال والوسط والجنوب ١١% و ٨% و ٨% على التوالي من مجموع موظفي هذه الفئة أما الإداريون فتبلغ نسبته ٨%، ٦، ٩% و ٧% على التوالي^(٢).

ويعزي الباحث السبب في ضعف الأجهزة الإدارية والفنية إلى عزوف حملة الشهادات الجامعية وخاصة المهنيين منهم عن العمل في هذه المجالس، بسبب تدني الرواتب والأجور والحوافز والناجم عن هشاشة الوضع المالي لها.

٤. الزحف العمراني العشوائي على الأراضي الزراعية خارج حدود التنظيم. وغياب التنسيق بين البلديات المتجاورة لعدم وجود سلطة تنسيق موحدة تضمن وحدة التوجه من حيث التخطيط والتنفيذ والرقابة وتلاصق وتداخل حدود التنظيم والأبنية^(١).

يرى الباحث أن الزحف العشوائي للعمران على حساب الرقعة الزراعية المحدودة إذ ما ترك علي هذه الوتيرة فإن ذلك سيؤدي إلى تقليص هذه الرقعة وتآكلها وبالتالي تهديد الأمن الغذائي الوطني في الأردن، سيما وأن عدد السكان في تزايد مستمر. فإذا ما كان الحديث عن ضرورة كفاية الإيرادات الذاتية للمجالس المحلية. فمن باب أولى أن يكون الأمن الغذائي الوطني هاجساً وأن يتم تبني استراتيجيات معينة للمحافظة عليه. والاعتماد على الموارد الذاتية في إطعام السكان واعتماد استراتيجية معينة للبناء والإسكان. وأن يكون الزحف العمراني باتجاه الأراضي الفقيرة وغير المجدية زراعياً.

٥. إمكانية التقليل من الآثار السلبية الناجمة عن انتخابات المجالس المحلية، والمتمثل بتفكك أواصر المجتمع والنزاعات بين المواطنين، نتيجة للاتجاهات المختلفة بين

(٢) المرجع ذاته، ص ٣٨-٣٩.

(١) وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، الأردن، تقرير أولي خاص بإنشاء أربد الكبرى، عمان، ١٩٩٦م،

فئات المجتمع المحلي. وتزداد المشكلة تعقيداً خاصة في بلديات الأرياف والتي كثيراً ما يحصل مشاكل أمنية بسبب الاحتكاك المباشر بين العشائر الكبيرة في البلدة وخاصة إذا تألفت البلدة من عشيرتين فقط^(٢).

٦. التلوث البيئي وانعدام شروط المحافظة على البيئة والسلامة العامة^(٣). ويمكن أن يعزى ذلك لعدم كفاءة الامكانيات البشرية والمادية.

مزايا دمج المجالس المحلية:

بعد استعراض مبررات دمج المجالس المحلية يمكن التعرف على أهم الإيجابيات والتي يمكن تحقيقها من إعادة هيكلة المجالس المحلية عن طريق دمجها وهي كما يلي:

١. الاستفادة من توزيع حصص وعوائد المحروقات للبلديات الكبرى المجمعة.
٢. الاستخدام الأمثل للآليات والتجهيزات الفنية. وذلك عن طريق تجميعها وإعادة توزيعها بأسلوب اقتصادي يحقق الاقتصاد بالجهد مع تقديم خدمات أفضل.
٣. البلديات الكبرى لديها المقدرة على تحصيل أموالها الذاتية وجبايتها حسب الأصول بعيداً عن التأثيرات التي تحدّ من إمكانية التحصيل.
٤. الإيرادات المالية للبلديات الكبرى تمكنها من إقامة مشاريع إنتاجية تنموية على العكس من البلديات الصغيرة التي لا تستطيع بمواردها الذاتية إقامة مثل هذه المشاريع.
٥. البلديات الكبرى لديها المقدرة على التدريب وتأهيل العاملين لتوفر الإمكانيات المادية والفنية. الكوادر المؤهلة للتدريب^(١).
٦. تقليص النفقات المتكررة كالمحروقات والصيانة والكهرباء والمياه والهاتف والقرطاسية والأثاث... الخ^(٢).

(٢) عبد الرزاق طبيشات، مشروع أربد الكبرى، في ندوة حول مشروع أربد الكبرى، جامعة اليرموك، ٢٤ حزيران، ١٩٩٦م، ص ٢.

(٣) وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، الأردن، تقرير أولي خاص بإنشاء أربد الكبرى، مرجع سابق، ص ٢.

(١) وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، الأردن، مشروع دمج البلديات، مرجع سابق، ص ٤.

(٢) المرجع ذاته، ص ٧.

٧٠. لاستفادة من إعادة تأهيل وإحداث وصف وظيفي في البلدية الكبرى وإعادة توزيع الموظفين والعمال بما يناسب الواقع وبالشكل الذي يؤدي إلى خفض الرواتب والأجور.
٨. قد يؤدي دمج المجالس المحلية إلى السيطرة على النمو العمراني العشوائي والحفاظ على وحدة الأراضي الزراعية وتسهيل إعداد المخططات بأسلوب شمولي متكامل لكافة البلديات المتجاورة.
٩. يمكن أن يؤدي دمج المجالس المحلية إلى التخفيف من حدة التلوث البيئي والحفاظ على البيئة والسلامة العامة وإيجاد حلول مناسبة لهذه المشكلة والتي تهدد الصحة العامة للمواطن.
١٠. قد يساعد دمج البلديات وإنشاء البلديات الكبرى على تطوير الخدمات المقدمة للمواطن؛ وذلك لتوافر الخبرات والقدرات والإمكانات التي يوفرها الدمج^(١).
١١. المساعدة في التخفيف من حدة النزاعات التي تفكك أواصر المجتمع خاصة في المناطق الريفية وشبه الريفية، بسبب وجود الأطياف العشائرية فقط وغياب الأطياف الحزبية، حيث أن من شأن دمج المجالس المحلية ان يذيب الخلافات بين أبناء البلدة الواحدة بل وقد يوحدهم من اجل تحصيل ما يمكن تحصيله من مقاعد المجلس.
١٢. الحد من الهجرة من الريف إلى المدينة ولتحسن الخدمات. والحفاظ نسبيا على التوازن السكاني والذي يميل لصالح المدينة وسيشجع الاستثمار في الأرياف ويسهم في إقامة المشاريع الصناعية فيها مما يؤدي إلى تشغيل أيدي عاملة وتقليل نسبة البطالة وتحقيق تنمية شاملة^(٢).
١٣. يرى الباحث بأن دمج المجالس المحلية في الأردن يمكن أن يؤدي إلى تفعيل الدور الرقابي على المجالس المحلية من قبل الوزارة المعنية والأجهزة المعنية الأخرى. وذلك لان الرقابة على ٣٢٧ مجلسا ليس كما هو الحال في الرقابة على ٦٠ مجلسا بلديا أو نحو ذلك.

(١) جمال أبو عبيد، مديرية الشؤون البلدية والقروية والبيئة لمحافظة اربد، مشروع أمانة أربد الكبرى، دراسة

غير منشورة، تشرين ثاني ١٩٩٨م، ص ١-٣.

(٢) طبيشات، مشروع أربد الكبرى، مرجع سابق، ص ٢.

وخلص القول بأن تقليص عدد المجالس المحلية قد يؤدي إلى رفع سويتها ويجعلها قادرة على القيام بالمهام المناطة بها. وسيشجع أصحاب الشهادات العلمية والخبرات على العمل بها كموظفين أو أعضاء في هذه المجالس .

سلبيات دمج المجالس المحلية:

قد يترتب على دمج المجالس المحلية بعض المساوئ والصعوبات والتي تتمثل فيما يلي:

- ١- الحاجة إلى دعم مالي ضخم لتأسيس خدمات البنية التحتية لعدم توفرها في الكثير من القرى، سيما وأن معظم بلديات الأرياف تعاني من عجز مالي ضخم.
- ٢- زيادة الرسوم والضرائب على سكان البلديات المدمجة. مما سيتقل كاهل المواطنين وخصوصاً مع الظروف الاقتصادية الصعبة التي يعيشها الأردن حالياً^(١).
- ٣- يرى الباحث جملة من السلبيات لعملية الدمج لعل أبرزها ما يلي:
أ- قد يؤدي إلى عدم تمثيل التجمعات السكانية قليلة الكثافة.
ب- قد تؤدي عملية الدمج للمجالس إلى عدم الحماس تجاه العملية الانتخابية ويعود ذلك إلى يأس سكان البلدات الصغيرة من تحقيق النجاح، والحصول على مقاعد في المجلس مما يؤثر على الصورة الديمقراطية في الأردن.
ج- قد تؤدي عملية الدمج وتشكيله المجلس المحلي الكبير إلى زيادة شدة التنافس على المكتسبات، وتوزيع الخدمات والمشروعات وبالتالي سيؤدي إلى سيادة معايير غير موضوعية في توزيع الخدمات.
د- قد يؤدي دمج البلديات إلى زيادة البيروقراطية والتعقيد في أداء وإنجاز المعاملات. وهذا سيكون على حساب جيب المواطن ووقته.

مراحل دمج المجالس المحلية في الأردن^(٢):

يتمّ دمج المجالس المحلية في الأردن وفقاً لمشروع دمج البلديات والذي تبنته الحكومة أواخر التسعينيات و على ثلاثة مراحل:

^(١) نافذ شتات وآخرون، مشروع مدينة أربد الكبرى، بلدية اربد، دراسة غير منشورة، أيار، ١٩٩٦.

^(٢) وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، الأردن، مشروع دمج البلديات، مرجع سابق، ص ٢-٨.

المرحلة الأولى: حيث تم في هذه المرحلة دمج المجالس القروية بالمجالس البلدية المجاورة. وقد تمّ الانتهاء من هذه المرحلة ورصد المخصصات اللازمة لها ضمن موازنة عام ١٩٩٩.

المرحلة الثانية: تضمنت هذه المرحلة عمل مشروع معدل لقانون المجالس المحلية يبين كيفية تشكيلها، وقد اتخذت أمانة عمان نموذجاً يحتذى به في التشكيل وأن ينسحب ذلك على بلديات مراكز المحافظات باستثناء أمانة عمان باعتبارها مدموجة أصلاً ومحافظة العقبة التي تتبع لنظام خاص ممثلاً بسلطة إقليم العقبة. وكان من المتوقع أن يتم البدء في هذه المرحلة خلال عام ٢٠٠٠م بدمج البلديات القريبة لهذه المراكز بحيث يتم تخفيف عددها من ٣٢٧ بلدية إلى ٢٤٧ بلدية.

المرحلة الثالثة: دمج بقية البلديات في المملكة لتصبح بحدود ٦٠ مجلساً محلياً وسيتم الانتهاء من هذه المرحلة قبل الانتخابات البلدية القادمة والتي ستصادف في شهر تموز ٢٠٠٣م^(١).

بعد هذا الاستعراض لدمج المجالس المحلية مبرراتها والآثار المتوقعة منها سيتناول الباحث الآثار من خلال أخذ آراء عينة من موظفي هذه المجالس في محافظتي جرش وعجلون وذلك في الفصل الميداني من الرسالة.

(١) صحيفة الدستور، عمان، العدد ١١٧٣٠، ٤ نيسان ٢٠٠٠م، ص ٣.

الفصل الثالث

الآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية في الأردن: التحليل الإحصائي

يهدف هذا الفصل إلى تقديم عرض لنتائج الدراسة الميدانية، وذلك من خلال توضيح إجراءات الدراسة وأداتها ووصف خصائص عينة الدراسة، وتحديد الآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية، ودراسة الفروق الإحصائية في ذلك وفقاً للخصائص الشخصية للمبحوثين، إضافة إلى اختبار فروض هذه الدراسة، وبيان استنتاجاتها وتوصياتها.

مجتمع الدراسة وعينتها :

يتكون مجتمع الدراسة من رؤساء المجالس المحلية وجميع العاملين في المجالس المحلية في محافظتي جرش وعجلون والبالغ عددها (٣١) مجلساً محلياً (ملحق رقم ١)، ونظراً لأن أغلب موظفي هذه المجالس هم من عمال النظافة وأصحاب الوظائف التي ليس لها علاقة مباشرة واتصال مباشر بأوضاع المجالس المحلية. فقد اقتصرت عينة الدراسة على رؤساء بلديات المجالس المحلية وأصحاب الوظائف الكتابية والوظائف الفنية والوظائف المالية في هذه المجالس، وبلغت عينة الدراسة (٣٦٠) موظفاً وموظفة، حيث قام الباحث بتوزيع الاستبانة على (٣٢٢) موظفاً وموظفة من أفراد عينة الدراسة، بسبب غياب البعض منهم وإجازتهم من العمل، إضافة إلى رفض بعضهم تعبئة الاستبانة، وقد عاد للباحث (٢٦٨) إستبانة تشكل ما نسبته (٨٣.٢٣%) من عدد الإستبانات الموزعة، وبعد فرز الإستبانات وتدقيقها تم استثناء (٣٢) إستبانة لعدم صلاحيتها بسبب نقص المعلومات فيها وعدم تعبئة بعض الفقرات، وخضع للتحليل (٢٣٦) إستبانة تشكل ما نسبته (٧٣.٢٩%) من الإستبانات الموزعة، وما نسبته (٨٨.٠٦%) من الإستبانات المستردة.

أداة الدراسة :

تكونت الإستبانة من جزئين رئيسيين إضافة إلى صفحة الغلاف -ملحق رقم (١)- وفيما

يلي توضيح لكل جزء منها:

١- الجزء الأول : ويهدف للتعرف إلى الخصائص الشخصية للأفراد وقد احتوى على ستة متغيرات هي : النوع(الجنس)، العمر، الدخل الشهري، المستوى العلمي، وطبيعة الوظيفة و مدة الخبرة.

٢- الجزء الثاني: ويتضمن (٥٣) فقرة تقيس الآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية في أربعة مجالات رئيسية هي:

- أ- الآثار المالية: وخصصت لهذا المجال (١٥) فقرة تحمل الأرقام (١-١٥).
 - ب- الآثار الإدارية: وخصصت لهذا المجال (١٥) فقرة تحمل الأرقام (١٦-٣٠).
 - ج- الآثار الاجتماعية: وخصصت لهذا المجال (١١) فقرة تحمل الأرقام (٣١-٤١).
 - د- الآثار البيئية: وخصصت لهذا المجال (١٢) فقرة تحمل الأرقام (٤٢-٥٣).
- وقد تم تقسيم مستوى الإجابة على هذه الفقرات إلى خمسة مستويات، حيث اعتمد الباحث مقياس التصحيح التالي لهذه المستويات:
- موافق بشدة : وأعطي خمس درجات.
 - موافق : وأعطي أربع درجات.
 - محايد : وأعطي ثلاث درجات.
 - غير موافق : وأعطي درجتان.
 - غير موافق بشدة : وأعطي درجة واحدة.

صدق الاستبانة وثباتها:

قام الباحث بإجراء صدق تحكيمي للإستبانة وذلك من خلال عرضها على نخبة من الأساتذة في جامعة آل البيت، الجامعة الأردنية و جامعة اليرموك. وقد قام الباحث بإجراء العديد من التعديلات على فقرات الإستبانة ومتغيراتها، حيث تم حذف بعض الفقرات وإضافة فقرات جديدة وإعادة صياغة بعضها الآخر؛ وذلك وفقاً لتوجيهات أعضاء لجنة التحكيم. كما قام الباحث بالتأكد من ثبات الاستبانة من خلال اختيار عينة مكونة من (٢٠) موظفاً وذلك من خلال إجراء الاختبار وإعادة الاختبار، وذلك باستخدام معامل ارتباط بيرسون وباستخدام معامل الاتساق الداخلي (α) وفقاً لمعادلة (كرونباخ ألفا)، حيث قام الباحث بتوزيع الإستبانات على أفراد العينة وجمعها وبعد مرور ٢٣ يوماً تم توزيع الإستبانات على نفس العينة مرة أخرى، وقد بلغ معامل الارتباط بين الاستبانات الموزعة أولاً وثانياً ($r = 0.79$)، وتم احتساب معامل الاتساق الداخلي (كرونباخ ألفا) لكل مجال من مجالات الدراسة، حيث يظهر من الجدول رقم (١) أن معامل الاتساق الداخلي لكل المجالات كانت مرتفعة، مما يدل على صلاحية الاستبانة لأغراض الدراسة الميدانية. ومن الجدير ذكره أن أفراد العينة التجريبية تم استثنائهم من التوزيع النهائي للاستبانة.

جدول رقم (١)

معاملات الاتساق الداخلي (كرونباخ ألفا) لمجالات الدراسة

المجال	الفا
الآثار المالية	٠.٨٧
الآثار الإدارية	٠.٨٢
الآثار الاجتماعية	٠.٨٥
الآثار البيئية	٠.٨٤

المعالجة الإحصائية :

تم تحليل بيانات الدراسة باستخدام برنامج الحزمة الإحصائية للعلوم الاجتماعية (SPSS) وقد استخدم الباحث الأساليب الإحصائية التالية :

١- المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية والتكرارات، وذلك لوصف عينة الدراسة واختبار فرضيات الدراسة الأولى والثانية والثالثة والرابعة.

اختبار (ت) واختبار تحليل التباين الأحادي (On e Way Anova) لدراسة الفروق الإحصائية في إجابات أفراد العينة، وذلك لاختبار فرضية الدراسة الخامسة.

وصف خصائص عينة الدراسة :

تكون مجتمع الدراسة من موظفي المجالس المحلية في محافظة جرش وعجلون والبالغ عددها (٣١) مجلس محلي، وقد اقتصرت عينة الدراسة على رؤساء المجالس المحلية وأصحاب الوظائف الكتابية والفنية والمالية، وفيما يلي وصف لخصائص عينة الدراسة هذه:

أ-توزيع أفراد عينة الدراسة وفق لمتغير الجنس:

يبين الجدول رقم (٢) توزيع المبحوثين وعددهم (٢٣٦) موظفاً وموظفة وفقاً لمتغير

الجنس.

جدول رقم (٢)

توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير الجنس

٣٥	٢٠١	العدد
%١٤.٨	%٨٥.٢	النسبة المئوية

من الجدول السابق يتبين أن غالبية أفراد عينة الدراسة هم من الذكور حيث بلغ عددهم (٢٠١) وبنسبة مئوية (٨٥.٢%) في حين كان عدد الإناث (٣٥) وبنسبة مئوية (١٤.٨%). حيث إن المجتمع محافظ ويلعب الذكور دوراً كبيراً في العمل العام، ويعتبر دخول المرأة لمجال العمل في المجالس المحلية حديثاً نسبياً، وهذه الظاهرة تسود في العديد من الدول النامية

ب- توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير العمر :

يوضح الجدول رقم (٣) توزيع أفراد العينة وفقاً لمتغير العمر، وقد قُسمت الفئات العمرية إلى أربعة مستويات.

جدول رقم (٣)

توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير العمر

العمر	٣٠ سنة فما دون	٣١-٤٠ سنة	٤١-٥٠ سنة	٥١ سنة فما فوق
العدد	١٠٧	٦٨	٤٤	١٧١
النسبة المئوية	%٤٥.٣	%٢٨.٨	%١٨.٦	%٧.٣

من الجدول السابق يتبين أن النسبة العظمى من عينة موظفي المجالس المحلية تقع ضمن الفئة العمرية (٣٠ سنة فما دون) حيث بلغ عددهم ١٠٧ وبنسبة مئوية (٤٥.٣%) ويتناقص عدد هؤلاء بالترتيب في الفئات العمرية التالية ليصل إلى (٧.٣%) فقط للفئة العمرية (٥١ سنة فما فوق)، ويرى الباحث إلى أن ذلك يعود إلى أن المجتمع الأردني مجتمعاً شاباً إضافة إلى التوسع في التوظيف في البلديات من فئة الشباب مما ساهم في تضخم

الكوادر الوظيفية في البلديات، بحيث يقبل الفرد أية وظيفة في البلدية لحين حصوله على وظيفة أفضل في القطاع الحكومي الخاضع لديوان الخدمة المدنية أو في القطاع الخاص ثم يترك الوظيفة في المجلس المحلي وذلك لتدني الرواتب ولعدم شموله بنظام الخدمة المدنية وهذا يؤدي لتناقص عدد الموظفين في الفئات العمرية التالية، أما سبب قلة عدد الموظفين في الفئة العمرية (٥١ سنة فما فوق) فيعود إلى أن هؤلاء الموظفين يخضعون للضمان الاجتماعي حيث يستطيع الموظف الحصول على تقاعد مبكر إذا بلغ من العمر (٤٥) سنة، ويُحال على التقاعد إذا بلغ عمر (٦٠) فيقل عدد الأفراد ضمن هذه الفئة لتقاعدهم ومغادرتهم لسوق العمل.

ج- توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير الدخل الشهري:

يوضح الجدول رقم (٤) توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير الدخل الشهري

للموظف، وقد قسّم الدخل الشهري إلى خمسة مستويات.

جدول رقم (٤)

توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير الدخل الشهري للأفراد

الدخل	١٥٠ دينار فما دون	٢٠٠-١٥١ دينار	٢٥٠-٢٠١ دينار	٣٠٠-٢٥١ دينار	٣٠١ دينار فما فوق
العدد	١٢٣	٨٥	٢٢	٢	٤
النسبة المئوية	٥٢.١%	٣٦%	٩.٤%	٠.٨%	١.٧%

تدل البيانات الواردة في الجدول السابق إلى تدني رواتب موظفي البلديات بشكل عام، حيث أن هناك (٥٢.١%) من أفراد عينة الدراسة تقل رواتبهم عن (١٥٠) دينار وأن ما نسبته (٣٦%) تتراوح رواتبهم بين (٢٠٠-١٥١) دينار، مما يعني أن (٨٨.١%) من أفراد عينة الدراسة تقل رواتبهم عن (٢٠٠) دينار، ويمكن تفسير ذلك للعجز المالي في البلديات، مع الإشارة إلى أن هذا المستوى من الدخل هو المستوى السائد في مختلف القطاعات في الأردن، أما نسبة من تزيد رواتبهم عن (٢٠١) دينار فقد بلغت (١١.٩%) فقط وهؤلاء إما أن رواتبهم بلغت هذا المستوى بسبب خدمتهم الطويلة، أو أنهم من أصحاب بعض التخصصات التي تأخذ علاوة فنية مرتفعة كالمهندسين.

د. توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير المستوى العلمي:

يوضح الجدول رقم (٥) توزيع الأفراد وفقاً لمتغير المستوى العلمي حيث تم تقسيم المستوى العلمي إلى أربعة مستويات:

جدول رقم (٥)

توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير المستوى العلمي

المستوى العلمي	توجيهي فما دون	دبلوم	بكالوريوس	ماجستير أو أكثر
العدد	١٤٦	٥٦	٣١	٣
النسبة المئوية	%٦١.٩	%٢٣.٧	%١٣.١	%١.٣

من الجدول السابق يتبين أن أغلب أفراد عينة الدراسة هم من حملة التوجيهي فما دون، حيث بلغ عددهم (١٤٦) موظفاً وموظفة يشكلون ما نسبته (٦١.٩%) من أفراد عينة الدراسة، ويرى الباحث أن ذلك يعود إلى قلة فرص العمل في القطاع الحكومي لأصحاب هذه الفئة مما يجعلهم يتوجهون للعمل في المجالس المحلية لسهولة العمل وبعده عن التعب والإرهاق، وقد بلغ عدد الحاصلين على الدبلوم (٥٦) موظفاً وموظفة يشكلون ما نسبته (٢٣.٧%)، في حين بلغ عدد الحاصلين على البكالوريوس (٣١) موظفاً وموظفة يشكلون ما نسبته (١٣.١%)، في حين أن هناك (٣) موظفين يحملون شهادة الماجستير أو أكثر ويشكلون ما نسبته (١.٣%)، ويلاحظ أنه يقل عدد الموظفين بزيادة المؤهل العلمي، وقد يعود ذلك إلى ضعف القدرات المالية للبلديات الأمر الذي يجعلها عاجزة عن جذب الكفاءات للعمل في البلديات إذ أن أصحاب المؤهلات العلمية، خاصة ممن يحملون درجة البكالوريوس فأكثر يجدون فرص عمل أفضل وبرواتب أفضل في القطاع العام الخاضع لنظام الخدمة المدنية أو في القطاع الخاص مما يجعل التحاقهم بالوظائف في المجالس المحلية مؤقتاً، ولاكتساب الخبرة لحين إيجاد وظيفة أفضل.

هـ- توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لطبيعة الوظيفة :

يوضح الجدول التالي توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة وقد قُسمت الوظائف إلى أربعة أقسام :

جدول رقم (٦)

توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة

طبيعة الوظيفة	رئيس مجلس بلدي	وظائف كتابية	وظائف فنية	وظائف مالية
العدد	٢١	٨٧	٧٢	٥٦
النسبة المئوية	%٨.٩	%٣٦.٩	%٣٠.٦	%٢٣.٦

من الجدول السابق يتبين أن رؤساء المجالس المحلية يشكلون ما نسبته (٨.٩%) من أفراد عينة الدراسة وبلغ عددهم (٢١) رئيساً، رغم أن المجالس المبحوثة (٣١) مجلس محلي، حيث رفض بعضهم تعبئة الاستبانة، ولم يتمكن الباحث من الوصول للبعض الآخر بسبب وجوده في إجازة. أما أصحاب الوظائف الكتابية فقد بلغوا (٨٧) موظفاً وموظفة، يشكلون ما نسبته %٣٦.٩ من أفراد عينة الدراسة، في حين بلغ عدد أصحاب الوظائف الفنية (٧٢) موظفاً وموظفة يشكلون ما نسبته (%٣٠.٥) وأخيراً بلغ عدد أصحاب الوظائف المالية (٥٦) موظفاً وموظفة يشكلون ما نسبته (%٢٣.٦) من أفراد عينة الدراسة، مما تقدم يتبين أن الوظائف الكتابية تأتي في الترتيب الأول من حيث العدد. ويرى الباحث أن ذلك يعود إلى قلة عدد موظفي بعض المجالس المحلية بسبب صغرها، بحيث نجد الموظف الواحد يقوم بدور السكرتير ورئيس الديوان والمحاسب معاً، إضافة إلى تفضيل البعض وخاصة ممن لا يحملون مؤهلات علمية مناسبة للوظائف الكتابية. وجاءت الوظائف الفنية في الترتيب الثاني ثم الوظائف المالية.

و- توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير عدد سنوات الخبرة :

يبين الجدول رقم (٧) توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير عدد سنوات الخبرة، وقد قُسم هذا المتغير إلى أربعة مستويات.

جدول رقم (٧)

توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير عدد سنوات الخبرة

عدد سنوات الخبرة	٥ سنوات فما دون	٦-١٠ سنوات	١١-١٥ سنة	١٦ سنة فما فوق
العدد	٩٦	٦٧	٣٤	٣٩
النسبة المئوية	%٤٠.٧	%٢٨.٤	%١٤.٤	%١٦.٥

من الجدول السابق يتبين أن هناك (٩٦) موظفاً وموظفة خبرتهم (٥ سنوات فما دون) ويشكلون ما نسبته (%٤٠.٧) ويعود ذلك إلى حداثة إنشاء وإحداث العديد من المجالس المحلية مما يجعل الكثير من موظفيها من ذوي عمر أقل ومدة خبرة قليلة. في حين شكل من تتراوح خبرتهم بين (٦-١٠ سنوات) ما نسبته (%٢٨.٤) من أفراد عينة الدراسة حيث بلغ عددهم (٦٧) موظفاً وموظفة، وكان هناك (٣٤) موظفاً وموظفة ممن تتراوح خبرتهم بين (١١-١٥) سنة وبنسبة بلغت (%١٤.٤)، وأخيراً كان هناك (٣٩) موظفاً وموظفة ممن تزيد خبرتهم عن (١٦ سنة) وبنسبة (%١٦.٥) ويعود ذلك إلى ترك الكثير من الموظفين العمل في المجالس المحلية بعد اكتسابه خبرة مناسبة، للالتحاق بوظيفة أفضل، مما يقلل من نسبة الموظفين من ذوي الخبرة الطويلة مقارنة بباقي الفئات.

ثانياً : تحليل بيانات العينة :

أ- المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لإجابات أفراد عينة الدراسة :

قام الباحث باستخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لإجابات أفراد عينة الدراسة على فقرات الاستبانة في كل مجال من مجالاتها. وذلك لتحديد درجة التحسن المتوقعة نتيجة لدمج المجالس المحلية في الأردن. وقد تم تقسيم المتوسطات الحسابية لإجابات الأفراد إلى ثلاث درجات هي:

١. درجة تحسن مرتفعة: إذا كان الوسط الحسابي (٣.٥) أو أكثر.
 ٢. درجة تحسن متوسطة : إذا كان الوسط الحسابي يتراوح بين (٢.٥٠-٣.٤٩).
 ٣. درجة تحسن منخفضة : إذا كان الوسط الحسابي يتراوح بين (١-٢.٤٩).
- وفيما يلي توضيح مفصل للنتائج المتعلقة بفقرات الاستبانة.

١. الآثار المالية المتوقعة لدمج المجالس المحلية :

يوضح الجدول التالي المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية للفقرات المتعلقة

بالآثار المالية لدمج المجالس المحلية كما يراها أفراد عينة الدراسة:

جدول رقم (٨)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية للفقرات المتعلقة بالآثار المالية لدمج المجالس المحلية

الرقم	الفقرات	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١.	توفير موارد ذاتية جديدة	٣.٤٧	١.٢٩
٢.	زيادة حصيلتها من أموالها الذاتية حسب الأصول	٣.٣٧	١.٣٠
٣.	إقامة مشاريع إنتاجية جديدة	٣.٥٠	١.٣٢
٤.	زيادة حجم الوعاء الضريبي	٣.٣٣	١.٣١
٥.	زيادة نصيبها من الدعم المالي المركزي	٣.٥١	١.٢٥
٦.	التقليل من النفقات غير الضرورية	٣.٤٧	١.٣٢
٧.	التقليل من اعتمادها على القروض	٣.١٩	١.٣٦
٨.	حسن إدارة الشؤون المالية	٣.٥٢	١.٢٥
٩.	التقليل من التعيينات العشوائية التي ترهقها بالرواتب والأجور.	٣.٦٤	١.٣٠
١٠.	زيادة حصتها من عوائد المحروقات والاستفادة القصوى منها.	٣.٦١	١.٢٥
١١.	الاستخدام الأمثل للأليات مما يسهم في تخفيض النفقات.	٣.٥٥	١.٢١
١٢.	تخفيض النفقات المتكررة : (المحروقات والصيانة والهاتف والكهرباء والماء).	٣.٣٥	١.٣٢
١٣.	تخفيض الأجور والمكافآت	٣.١٧	١.٢٧

١.٢١	٣.٤٧	زيادة الإيرادات المتأتية من الرسوم.	١٤.
١.٢٧	٣.٢٨	زيادة صلاحيتها في فرض رسوم محلية جديدة.	١٥.
٠.٩٣	٣.٤٣	المجموع	

من الجدول رقم (٨) يتبين ما يلي:

- يشير الوسط الحسابي للفقرة رقم (١) والبالغ (٣,٤٧) على أن دمج المجالس المحلية يؤدي إلى توفير موارد ذاتية جديدة بدرجة متوسطة، ويدل الانحراف المعياري لهذه الفقرة والبالغ (١,٢٩) على وجود تباين واختلاف بين الأفراد حول هذه الفقرة.
- بالنسبة للفقرة رقم (٢) والمتعلقة بزيادة حصيلة المجالس من أموالها الذاتية حسب الأصول فقد بلغ الوسط الحسابي لهذا الفقرة (٣,٣٧) مما يدل على درجة متوسطة من التحسن، كما يشير الانحراف المعياري البالغ (١,٣٠) الى وجود إختلاف وتباين بين الأفراد حول هذه الفقرة وقد يعود ذلك لتحسن خدمات المجلس المحلي المندمج، مما يحفز المواطنين عن الالتزام بدفع الضرائب، إضافة الى تحسن أداء الجهاز الاداري في المجلس المحلي.
- يشير الوسط الحسابي للفقرة رقم (٣) والبالغ (٣,٥٠) على أن دمج المجالس المحلية يسهم بدرجة متوسطة في إقامة مشاريع إنتاجية جديدة، وقد يعود ذلك لزيادة أموال المجالس المحلية بسبب زيادة حجمها، ويدل الانحراف المعياري البالغ (١,٣٢) على وجود إختلاف بين الأفراد حول هذه الفقرة.
- بالنسبة للفقرة رقم (٤) والمتعلقة بزيادة حجم الوعاء الضريبي فقد بلغ الوسط الحسابي لهذا الفقرة (٣,٣٣) مما يدل على درجة تحسن متوسطة وذلك بسبب زيادة عدد المكلفين بدفع الضريبة نتيجة ازدياد المساحة الجغرافية للمجلس المحلي، ويدل الانحراف المعياري لهذا الفقرة والبالغ (١,٣١) على وجود تباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة.
- بلغ الوسط الحسابي للفقرة رقم (٥) والمتعلقة بزيادة نصيب المجلس المحلي من الدعم المركزي نتيجة الدمج (٣,٥١) مما يدل على درجة تحسن مرتفعة، ويعود ذلك إلى انخفاض عدد المجالس المحلية، مما يزيد من نصيب المجلس المحلي، ويدل الانحراف المعياري والبالغ (١,٢٥) على وجود تباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة.

- يدل الوسط الحسابي للفقرة رقم(٦) والبالغ(٣,٤٧) على أن دمج المجالس المحلية يؤدي إلى التقليل من النفقات غير الضرورية وبدرجة متوسطة، وقد يعود ذلك إلى إلغاء بعض النفقات والى الاستفادة من مقدرات المجالس المحلية الأخرى المندمجة معا، ويشير الانحراف المعياري البالغ(١.٣٢) إلى وجود تباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة

- يشير الوسط الحسابي للفقرة رقم (٧) والبالغ (٣.١٩) على أن دمج المجالس المحلية يؤدي إلى تقليل اعتمادها على القروض بدرجة متوسطة وذلك بسبب زيادة عوائدها المالية نتيجة الدمج. كما يشير الانحراف المعياري البالغ(١.٣٦) إلى وجود تباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة.

- يدل الوسط الحسابي للفقرة رقم (٨) والبالغ(٣,٥٢) إلى أن دمج المجالس المحلية يؤدي إلى تحسين إدارة الشؤون المالية بدرجة مرتفعة، ويدل الانحراف المعياري البالغ(١,٢٥) إلى وجود تباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة، وقد يعود ذلك لزيادة الرقابة المركزية على المجالس المحلية الناجم عن تقليص عدد المجالس المحلية.

- بالنسبة للفقرة رقم (٩) والتي تشير إلى أن دمج المجالس يؤدي إلى التقليل من التعيينات العشوائية التي ترهقها بالرواتب والأجور بدرجة مرتفعة حيث بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣,٦٤) وبانحراف معياري (١,٣٠). ويرى الباحث أن ذلك يعود إلى أن موظفي المجالس المندمجة سيعاد توزيعهم بصورة أفضل ويتم الاستفادة من الحمل الزائد منهم في تعبئة أية شواغر تحدث. وقد كان الوسط الحسابي لهذه الفقرة هو الأعلى بين إجمالي الفقرات المتعلقة بالآثار المالية.

- يدل الوسط الحسابي للفقرة رقم (١٠) والبالغ(٣,٦١) على أن دمج المجالس المحلية يحسن وبدرجة مرتفعة في زيادة حصتها من عوائد المحروقات ومن الاستفادة القصوى من هذه العوائد. وتعود هذه الزيادة إلى انخفاض عدد المجالس المحلية. ويشير الانحراف المعياري لهذه الفقرة والبالغ(١,٢٥) إلى وجود تباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة

- بالنسبة للفقرة رقم(١١) فقد بلغ المتوسط الحسابي لها(٣,٥٥)ويدل ذلك على أن دمج المجالس المحلية يؤدي إلى تحسن بدرجة مرتفعة في الاستخدام الأمثل للآليات وتخفيض تكاليف استخدامها. وقد يعود ذلك إلى اتساع حجم المجلس المحلي مما

- يتطلب تنسيق توزيع الآليات، إضافة إلى زيادة الآليات الموجودة نتيجة الدمج. ويدل الانحراف المعياري البالغ (١,٢١) إلى وجود تباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة.
- بالنسبة للفقرة رقم (١٢) والمتعلقة بكون عملية الدمج تؤدي إلى تخفيض النفقات المتكررة مثل (المحروقات والصيانة والهاتف والكهرباء والماء) فقد دل الوسط الحسابي لهذه الفقرة والبالغ (٣,٣٥) على درجة متوسطة من التحسن في هذا المجال. ويعود ذلك إلى إقتصار هذه النفقات على مجلس واحد فقط، بعد أن كانت متكررة لكل مجلس قبل الدمج. وهناك إختلاف وتباين بين الأفراد حول هذه الفقرة، حيث كان الانحراف المعياري (١,٢١).
- يشير الوسط الحسابي للفقرة رقم (١٣) والبالغ (٣,١٧) على درجة تحسن متوسطة في مجال تخفيض الأجور والمكافآت نتيجة لدمج المجالس المحلية، وقد كان هذا الوسط الحسابي هو الأقل بين إجمالي الفقرات المتعلقة بالآثار المالية، ويعود ذلك إلى أن أجور ومكافآت العاملين لها شروط محددة وفقا للمؤهل العلمي والتخصص والفئة والوظيفة. ولا يتغير ذلك كثيراً فيما لو تم دمج عدة مجالس محلية معاً، أو كان كلا منها مجلساً مستقلاً. أما الانحراف المعياري لهذه الفقرة والبالغ (١,٢٧) فيدل على وجود تباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة.
- يدل الوسط الحسابي للفقرة رقم (١٤) والبالغ (٣,٤٧) إلى أن دمج المجالس المحلية يؤدي إلى تحسين الإيرادات المتأتية من الرسوم بدرجة متوسطة. وقد يعود ذلك إلى أن الرسوم المحصلة على المعاملات المختلفة والخدمات تزداد بسبب زيادة مستوى المجلس المحلي بعد الدمج، ويشير الانحراف المعياري البالغ (١,٢١) إلى وجود تباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة
- بالنسبة للفقرة رقم (١٥) والمتعلقة بكون دمج المجالس المحلية يؤدي إلى زيادة صلاحياتها في فرض رسوم محلية جديدة. فقد بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣,٢٨)، مما يدل على درجة تحسن متوسطة في هذا المجال. ويرى الباحث أن ذلك يعود إلى أن الرسوم التي تتقاضاها المجالس المحلية ترتبط ارتباط وثيق باختصاصاتها. وهي محددة في قوانين وأنظمة صادرة عن وزارة البلديات، وليس للمجلس المحلي مطلق الحرية في ذلك. وقد بلغ الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١,٢٧)، مما يدل على وجود تباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة.

وبشكل عام، فقد بلغ الوسط الحسابي الإجمالي للفقرات المتعلقة بالآثار المالية لدمج المجالس المحلية (٣,٤٣) مما يدل على تحسن القدرات المالية لها بدرجة متوسطة نتيجة لدمجها وذلك كما يرى أفراد عينة هذه الدراسة. ويعود ذلك إلى زيادة حجم المجلس المحلي وعدد سكانه. وبالتالي زيادة إيراداته المالية ، ولأن الدمج يؤدي إلى زيادة أعباء المجلس الجديد لذا تكون درجة تحسن مقدراته المالية متوسطة.

٢- الآثار الإدارية المتوقعة لدمج المجالس المحلية:

يوضح الجدول التالي المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية للآثار الإدارية المتوقعة لدمج المجالس المحلية كما يراها أفراد عينة الدراسة.

جدول رقم (٩)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية للفقرات

المتعلقة بالآثار الإدارية لدمج المجالس المحلية

الرقم	الفقرات	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١٦	دعم استقلال المجالس المحلية	٣.٥٠	١.٢٤
١٧	تدريب وتأهيل العاملين بسبب زيادة إمكانياتها المالية.	٣.٤٧	١.٣٢
١٨	تطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل	٣.٧٢	١.١٤
١٩	جودة الخدمات المقدمة	٣.٣٥	١.١٩
٢٠	استقطاب موظفي ذوي خبرة وكفاءة للعمل في تلك المجالس.	٣.٢٩	١.٣٢
٢١	تخفيف وطأة المحسوبية بسبب تطبيق معايير أكثر موضوعية.	٣.٢٥	١.٤١
٢٢	تشجيع أصحاب الخبرات والكفاءات للترشيح للرئاسة وعضوية تلك المجالس.	٣.٧٦	١.٢٣
٢٣	تعزيز العمل المؤسسي	٣.٥٥	١.٠٥
٢٤	زيادة حدة المنافسة بين الأحزاب السياسية لتكوين مجالس أكثر قدرة على الإدارة.	٣.٢٢	١.١٨
٢٥	تعزيز الرقابة الخارجية لجعلها أكثر استجابة لحاجات المواطنين المحلية.	٣.٤٩	١.١٥
٢٦	إدخال الحاسب الآلي وإنشاء مركز المعلومات الآلي في المركز.	٣.٧٦	١.١٣
٢٧	زيادة كفاءة لجان المجلس المحلي	٣.٤٥	١.٢٧

الرقم	الفقرات	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
٢٨	تجميع الآليات والمعدات والتجهيزات وإعادة توزيعها بما يضمن استفادة كل المحليات منها.	٣.٦٦	١.١٤
٢٩	إنشاء هياكل تنظيمية أكثر تطوراً	٣.٥٠	١.١٩
٣٠	سرعة وسهولة إنجاز المعاملات	٣.٢٧	١.٣٧
	المجموع	٣.٤٨	٠.٩٤

تشير الأرقام الواردة في الجدول رقم (٩) والمتعلقة بالفقرات المتعلقة بالآثار الإدارية لعملية دمج المجالس المحلية إلى ما يلي:

- يشير الوسط الحسابي للفقرة رقم (١٦) والبالغ (٣.٥٠) إلى أن دمج المجالس المحلية يسهم وبدرجة مرتفعة بدعم استقلال المجالس المحلية. وسبب ذلك أن دمج المجالس المحلية يزيد من منطقة نفوذ عمل المجلس مما يزيد من اعتماد المجلس على نفسه بسبب زيادة موارده وعدد موظفيه مما يسهم في زيادة استقلال المجلس ويقلل من اعتماده على المعونات والقروض، وذلك يقلل من تدخل وزارة الداخلية ووزارة البلديات في عمل هذه المجالس. ويدل الانحراف المعياري لهذه الفقرة والبالغ (١.٢٤) على وجود تباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة.

- بالنسبة للفقرة رقم (١٧) والمتعلقة بزيادة تدريب وتأهيل العاملين في المجالس المندمجة، بسبب زيادة إمكانياتها المادية، فقد بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣.٤٧) مما يدل على درجة تحسن متوسطة في هذا المجال. وقد يعود الاتجاه إلى التدريب والتأهيل نتيجة تنوع اختصاصات المجالس المحلية مما يتطلب تأهيل وتدريب العاملين، خاصة وأن نسبة كبيرة من العاملين في المجالس المحلية غير مؤهلين أكاديمياً للقيام بذلك بسبب تحصيلهم العلمي ويشير الانحراف المعياري لهذه الفقرة والبالغ (١.٣٢) إلى وجود تباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة.

- يدل الوسط الحسابي للفقرة رقم (١٨) والبالغ (٣.٧٢) إلى درجة تحسن مرتفعة في مجال تطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل نتيجة دمج المجالس. وقد يعود ذلك إلى زيادة المساحة الجغرافية التي أصبح على المجلس المحلي مسؤولية خدمته، مما يتطلب توزيع وتقسيم العمل. وكان هناك إختلاف وتباين في آراء أفراد العينة حول هذه الفقرة حيث بلغ الانحراف المعياري (١.١٤).
- يشير الوسط الحسابي للفقرة رقم (١٩) والبالغ (٣.٣٥) على أن دمج المجالس المحلية يؤدي إلى تحسين جودة الخدمات المقدمة بدرجة متوسطة. ومثل هذه الدرجة لا تتناسب والغاية المتوقعة من الدمج، وقد يعود ذلك لتنوع وتعدد الخدمات التي تقدمها المجالس المحلية، مما يزيد من صعوبة تحسين خدماتها بصورة كبيرة. ويدل الانحراف المعياري البالغ (١.١٩) على وجود تباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة.
- يدل الوسط الحسابي للفقرة رقم (٢٠) والبالغ (٣.٢٩) على أن دمج المجالس المحلية يؤثر وبدرجة متوسطة في استقطاب الموظفين ذوي الخبرة والكفاءة للعمل في تلك المجالس. ويرى الباحث أن هذه الدرجة وإن كانت متوسطة فهي مقبولة؛ لأن المجالس المحلية تعاني من تضخم في عدد الموظفين، وأغلب الوظائف في هذه المجالس روتينية لا تحتاج للخبرة الطويلة، بل أن دمج المجالس المحلية قد يؤدي إلى التخلص من العبء الزائد من الموظفين دون الحاجة لاستقطاب غيرهم، وكان هناك إختلاف وتباين بين أفراد العينة حول هذه الفقرة حيث بلغ الانحراف المعياري (١.٣٢).
- يشير الوسط الحسابي للفقرة رقم (٢١) والبالغ (٣.٢٥) إلى أن دمج المجالس المحلية يسهم بدرجة متوسطة في تخفيف وطأة المحسوبة نتيجة لتطبيق معايير أكثر موضوعية، مما يعني أن المحسوبة ستبقى موجودة بعد الدمج. ويرى الباحث أن ذلك انعكاس للواقع الاجتماعي. الذي يدخل العلاقات الاجتماعية في سير العمل وتطبيقه. ويدل الانحراف المعياري البالغ (١.٤١) على وجود تباين وإختلاف بين الأفراد حول هذه الفقرة.
- بالنسبة للفقرة رقم (٢٢) والمتعلقة بتشجيع أصحاب الخبرة والكفاءات للترشيح لرئاسة وعضوية المجالس المحلية، فقد كان الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣.٧٦) مما يدل على درجة تأثير مرتفعة لدمج المجالس المحلية في هذا المجال. ويعود

ذلك إلى أن حجم المجلس المحلي الجديد يتطلب أفراد بمواصفات معينة. وهذا يدفع ذوي الكفاءة والخبرة للترشيح. وكان الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١.٢٣) مما يدل على وجود اختلاف وتباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة.

- يدل الوسط الحسابي للفقرة (٢٣) والبالغ (٣.٥٥) على أن دمج المجالس المحلية يؤدي لتحسين ودعم العمل المؤسسي بدرجة مرتفعة؛ وذلك بسبب نشوء وحدات محلية أكبر تعمل على تقسيم العمل وتوزيعه لخدمة المجتمعات السكنية المختلفة. ويشير الانحراف المعياري البالغ (١.٠٥) إلى وجود اختلاف وتباين بين الأفراد حول هذه الفقرة.

- أما الفقرة رقم (٢٤) والمتعلقة بزيادة حدة المنافسة بين الأحزاب السياسية لتكوين مجالس محلية أكثر قدرة على الإدارة. فقد بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣.٢٢) وبدرجة متوسطة من التحسن؛ وذلك بسبب ضعف الأحزاب وضعف وجودها بشكل عام. خاصة وأن مرشحي الأحزاب غالباً ما يترشحون على أسس عشوائية وليس انطلاقاً من القاعدة الحزبية. وكان لهذه الفقرة أقل وسط حسابي بين إجمالي الفقرات المتعلقة بالآثار الإدارية لعملية الدمج، وكان الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١.١٨).

- يشير الوسط الحسابي للفقرة رقم (٢٥) والبالغ (٣.٤٩) إلى أن دمج المجالس المحلية يسهم في تحسين الرقابة الخارجية وجعلها أكثر استجابة لحاجات المواطنين المحلية بدرجة متوسطة وتقترب من المرتفعة. ويعود ذلك إلى أن دمج المجالس المحلية يتطلب حسن توزيع الخدمات وعدالتها. مما يجعل سكان كل وحدة محلية مندمجة يراقبون عملية تقديم الخدمات وتوزيعها لضمان العدالة وحسن التوزيع، مما يعكس هذه الرقابة في عمل المجلس المحلي نفسه، ويدل الانحراف المعياري البالغ (١.١٥) على وجود اختلاف وتباين بين الأفراد حول هذه الفقرة.

- يشير الوسط الحسابي للفقرة رقم (٢٦) والبالغ (٣.٧٦) على أن دمج المجالس المحلية يسهم في إدخال الحاسب الآلي في شتى ميادين الحياة اليومية للأفراد والجماعات. وكان الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١.١٣) مما يشير إلى وجود تباين واختلاف في آراء الأفراد حول هذه الفقرة. وكان لهذه الفقرة أعلى متوسط حسابي بين إجمالي الفقرات المتعلقة بالآثار الإدارية لعملية الدمج.

- بالنسبة للفقرة (٢٧) فإن أفراد عينة الدراسة يرون أن دمج المجالس المحلية يؤدي لزيادة كفاءة لجان المجلس المحلي بدرجة متوسطة، حيث بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣.٤٥) وبانحراف معياري (١.٢٧) وتقترب هذه الدرجة من الدرجة المرتفعة، وقد يعود ذلك لزيادة التخصص وتقسيم العمل في أداء الوظائف المختلفة.

- يشير الوسط الحسابي للفقرة رقم (٢٨) والبالغ (٣.٦٦) إلى أن دمج المجالس المحلية يسهم بدرجة مرتفعة في تحسين جميع الآليات والمعدات والتجهيزات وإعادة توزيعها بما يضمن استفادة كل المجالس المحلية المندمجة منها، ويعود ذلك إلى زيادة الآليات والمعدات المتوفرة للمجلس المحلي والمتأتية من دمج الوحدات المحلية المتقاربة، بحيث تؤول جميع ممتلكاتها للمجلس المحلي الأم. مما يسهم في زيادة إمكانية الاستفادة منها في أداء الخدمات المختلفة، ويدل الانحراف المعياري لهذه الفقرة والبالغ (١.١٤) على وجود اختلاف وتباين بين الأفراد حول هذه الفقرة.

- يدل الوسط الحسابي للفقرة رقم (٢٩) والبالغ (٣.٥٠) إلى أن دمج المجالس المحلية يؤدي إلى درجة تحسن مرتفعة في مجال إنشاء الهياكل التنظيمية، ويعود ذلك إلى أن إمكانية تقسيم العمل وإنشاء الوحدات الإدارية المتخصصة تكون متاحة بصورة أفضل في المجالس المحلية الكبرى مقارنة مع ما هو موجود حالياً، ويدل الانحراف المعياري البالغ (١.١٩) على وجود اختلاف وتباين حول هذه الفقرة.

- بالنسبة للفقرة رقم (٣٠) والمتعلقة بسرعة وسهولة إنجاز المعاملات فقد بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣.٢٧) مما يدل على درجة تحسن متوسطة ويعود ذلك إلى زيادة عمليات التنظيم و تقسيم العمل، مما يزيد من سرعة إنجاز المعاملات ويسرها، وكان الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١.٣٧) مما يدل على وجود اختلاف وتباين في آراء الأفراد حول هذه الفقرة.

- بلغ الوسط الحسابي لإجمالي الفقرات المتعلقة بالآثار الإدارية لعملية دمج المجالس المحلية (٣.٤٨) مما يدل على درجة تحسن متوسطة للجوانب الإدارية المتأتية من دمج المجالس المحلية. ويرى الباحث أن هذه الدرجة من التحسن وإن كانت متوسطة فإنها أقرب إلى المرتفعة، مما يعني أن عملية الدمج سوف تسهم

في حل بعض المشكلات الإدارية التي تعاني منها المجالس المحلية في الأردن وهذا يشجع التوجه نحو دمجها. ويشير الانحراف المعياري البالغ (٠.٩٤) إلى وجود اختلاف وتباين قليل بين الأفراد حول الآثار الإدارية لعملية الدمج بشكل عام.

٣- الآثار الاجتماعية المتوقعة لدمج المجالس المحلية :

يوضح الجدول التالي المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لدرجة تحسن الدور الاجتماعي للمجالس المحلية كما يراها أفراد عينة الدراسة.

جدول رقم (١٠)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية للفقرات المتعلقة بالآثار الاجتماعية لدمج المجالس المحلية

الرقم	الفقرات	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
٣١	تقديم مساعدات أكثر للمحتاجين	٣.٤٢	١.٢٩
٣٢	تعزيز النشاط الثقافي والرياضي	٣.٥٤	١.١٤
٣٣	إذابة الخلافات بين أبناء البلدة الواحدة	٣.٥٧	١.٣٦
٣٤	زيادة الوعي الانتخابي للمواطنين	٣.٦٥	١.٢١
٣٥	التخفيف من نسبة البطالة	٢.٩٨	١.٢٥
٣٦	إقامة دور للمعاقين	٣.٢٥	١.٢٤
٣٧	إقامة ملاجئ للعجزة	٣.١٣	١.٢٥
٣٨	استخدام معايير أكثر موضوعية في الانتخابات	٣.٤٢	١.٣٠
٣٩	الحد من هجرة المواطنين من الريف إلى المدينة	٣.١٣	١.٢٢
٤٠	عدم الشعور بالاغتراب والعزلة في الوحدة المحلية الكبيرة الجديدة.	٣.٢٠	١.٢٠
٤١	التقليل من نسبة الجريمة.	٣.١٤	١.٢٥
	المجموع	٣.٣١	٠.٨٧

من الجدول السابق والمتعلق بالآثار الاجتماعية المتوقعة لعملية دمج المجالس المحلية يتضح ما يلي:

-يشير الوسط الحسابي لهذه الفقرة رقم (٣١) والبالغ (٣,٤٢) إلى أن دمج المجالس المحلية يحسن عملية تقديم مساعدات أكثر للمحتاجين بدرجة متوسطة. وقد يعود ذلك لتحسن

الإيرادات المالية للمجالس المحلية المدمجة. وقد بلغ الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١,٢٩) مما يدل على اختلاف وتباين بين الأفراد حول هذه الفقرة..

-يدل الوسط الحسابي للفقرة رقم (٣٢) والبالغ (٣,٥٤) على أن دمج المجالس المحلية يؤدي إلى تعزيز النشاط الثقافي والرياضي بدرجة مرتفعة. ويعود ذلك إلى زيادة عدد سكان المجلس المحلي، وتقوية الأندية والمراكز الرياضية من خلال عدد المرتادين لها، إضافة إلى زيادة فرص الدعم المادي للنشاط الرياضي من قبل المجلس المحلي. وكان الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١,١٤).

-بلغ الوسط الحسابي للفقرة رقم (٣٣) والمتعلقة بإذابة الخلافات بين أبناء البلدة الواحدة نتيجة دمج المجالس المحلية (٣,٥٧) درجة تحسن مرتفعة في هذا المجال ورغم هذه النتيجة الإيجابية، والتي قد تؤدي إلى إزالة الخلافات بين أبناء المجتمع المحلي إلا أن التعصب يبقى قائم بين أبناء المجالس المحلية المندمجة حتى أن أعضاء المجلس المحلي نفسه قد يتعصبون للمناطق التي يمثلونها، وبلغ الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١,٣٦) مما يدل على وجود تباين واختلاف بين الأفراد حول هذه الفقرة.

-بالنسبة للفقرة رقم (٣٤) والمتعلقة بزيادة الوعي الانتخابي للمواطنين في المجالس المندمجة، فقد بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣,٦٥) وانحراف معياري (١,٢١)، مما يدل على درجة تحسن مرتفعة في هذا المجال. وكان لهذه الفقرة أعلى متوسط حسابي بين إجمالي الفقرات بالآثار الاجتماعية، ويرى الباحث إلى أن ذلك يعود لطبيعة التركيبة الاجتماعية للسكان في المجالس المندمجة. فقبل الدمج غالباً ما يكون المواطنون من نفس العائلة أو العشيرة فيقل التنافس وتقل أهمية الانتخابات، أما المجلس المندمج، فيضم أفراد من عائلات وعشائر مختلفة وتزداد حدة المنافسة بالانتخابات، وهذا يؤدي لزيادة الوعي الانتخابي للفرد، وأهمية مشاركته.

-يشير الوسط الحسابي للفقرة رقم (٣٥) إلى أن دمج المجالس المحلية يسهم بدرجة متوسطة في التخفيف من نسبة البطالة، حيث بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٢,٩٨) وانحراف معياري (١,٢٥) وكان لهذه الفقرة أقل وسط حسابي بين إجمالي الفقرات المتعلقة بالآثار الاجتماعية لعملية الدمج. ويرى الباحث أن لعملية الدمج تأثير عكسي على نسبة البطالة، لأن المجالس المندمجة تعاني من زيادة كبيرة في كوادرها وذلك بسبب إستيعاب المجلس المستحدث لجميع موظفي المجالس المحلية المندمجة، حيث

يميل إلى وقف التعيينات ومحاولة التخلص من العبء الزائد بالإحالة إلى التقاعد أو الاستغناء عن خدمات بعض الموظفين إن أمكن خاصة العاملون على نظام المياومة. يدل الوسط الحسابي للفقرة رقم (٣٦) والبالغ (٣.٢٥) إلى أن دمج المجالس المحلية يسهم بدرجة متوسطة في إقامة دور للمعاقين. وقد يعود ذلك إلى أن الاختصاصات الحصرية الواسعة التي يقوم بها المجلس المحلي في ظل الإمكانيات المادية المحدودة يؤدي لوجود أولويات لبعض الخدمات على حساب غيرها. وقد ينطبق الأمر على إقامة دور المعاقين بحيث لا تُعطى العناية المطلوبة. وكان الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١.٢٤)، ومثل هذا الأمر ينطبق على الفقرة رقم (٣٧) والمتعلقة بإقامة ملاجئ للعجزة، حيث بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣.٣١) وبانحراف معياري (١.٢٥).

- بالنسبة للفقرة رقم (٣٨) والمتعلقة باستخدام معايير أكثر موضوعية في الانتخاب من قبل الأفراد فقد بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣.٤٢) مما يدل على درجة تحسن متوسطة في هذا المجال. ويعود ذلك لزيادة التنافس على عضوية ورئاسة المجلس المحلي المندمج بسبب زيادة عدد السكان والتنوع العشائري للسكان، ويدل الانحراف المعياري البالغ (١.٣٠) على اختلاف وتباين بين الأفراد حول هذه الفقرة.

- يشير الوسط الحسابي للفقرة رقم (٣٩) والبالغ (٣.١٣) إلى أن دمج المجالس المحلية يؤدي إلى الحد من هجرة المواطنين من الريف إلى المدينة بدرجة متوسطة. ويعود ذلك لقدرة المجلس المحلي على توفير الخدمات الضرورية من طرق وماء وكهرباء وغير ذلك من الخدمات التي تقلل الفرق بين الريف والمدينة. مما يحد من انتقال المواطنين للعيش في المدينة، ويدل الانحراف المعياري البالغ (١.٢٠) على وجود اختلاف وتباين بين الأفراد حول هذه الفقرة.

- يدل الوسط الحسابي للفقرة رقم (٤٠) والبالغ (٣.٢٠) على أن دمج المجالس يؤدي وبدرجة متوسطة إلى عدم الشعور بالعزلة والاعتراب في الوحدة المحلية الكبيرة الجديدة. ويرى الباحث أن هذه الدرجة غير مقبولة ويعود ذلك إلى تحيز المواطنين وتعصبهم للمناطق والأحياء التي يقطنون بها ويريدون الحصول على الخدمات حتى لو كانت على حساب الأحياء الأخرى، وبلغ الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١.٢٠).

- بالنسبة للفقرة رقم (٤١) والمتعلقة بتقليل نسبة الجريمة في المجتمع نتيجة لدمج المجالس المحلية، فقد بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣.١٤) مما يدل على درجة متوسطة من التحسن في تقليل نسبة الجريمة في المجتمع وبانحراف معياري (١.٢٥).
- بلغ الوسط الحسابي لإجمالي الفقرات المتعلقة بالآثار الاجتماعية لعملية دمج المجالس المحلية (٣.٣١) وهذا يدل على درجة تحسن متوسطة في الجانب الاجتماعي. وذلك من خلال المساهمة في زيادة أواصر التعاون بين أفراد المجتمع، والتقليل من النزاعات بين أبناء المجتمع المحلي. كما يساعد على تطوير الخدمات التي يقدمها المجلس المحلي مما يقلل من هجرة الأفراد للمدينة. وهذه الآثار الاجتماعية إحدى مبررات التوجه لدمج المجالس المحلية. ويرى الباحث أن درجة التحسن هذه وإن كانت متوسطة إلا أنها مقبولة لحدثة تجربة دمج المجالس المحلية، وقد دل الانحراف المعياري البالغ (٠.٨٧) على وجود اختلاف وتباين قليل بين آراء الأفراد حول فقرات الجانب الاجتماعي بشكل عام.

٤. الآثار البيئية المتوقعة لدمج المجالس المحلية :

يوضح الجدول رقم (١١) المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لدرجة تحسن الآثار البيئية لدمج المجالس المحلية كما يراها أفراد عينة الدراسة.

جدول رقم (١١)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية المتعلقة بالآثار البيئية لدمج المجالس المحلية

الرقم	الفقرات	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري
٤٢	إنشاء مشاريع الصرف الصحي	٣.٧٠	١.٢٤
٤٣	التقليل من تلوث المياه الجوفية	٣.٤٧	١.٢٨
٤٤	تحسين طرق جمع النفايات	٣.٦٩	١.٢١
٤٥	تحديد المواقع المناسبة للأنشطة الاقتصادية المؤثرة على البيئة	٣.٥٥	١.١٣
٤٦	تنظيف الشوارع وتجميلها	٣.٦٢	١.٣٠

١.٢٢	٣.٦٩	زيادة القدرة على مكافحة القوارض والحشرات المسببة للعديد من الأوبئة.	٤٧
١.٢٠	٣.٥٨	زيادة القدرة على إزالة الأبنية المتداعية	٤٨
١.١٧	٣.٥٩	زيادة القدرة على إزالة الأبنية المشوهة للمظهر العام	٤٩
١.٢٣	٣.٦١	زيادة القدرة على إزالة الأبنية الضارة بالمصلحة العامة	٥٠
١.٢٦	٣.٦٦	إنشاء الحدائق والمنتزهات	٥١
١.٣٤	٣.٧٢	زراعة الأشجار الحرجية على جوانب الطريق	٥٢
١.٠٥	٣.٦٣	المجموع	

تشير النتائج الواردة في الجدول رقم (١١) إلى ما يلي:

- يدل الوسط الحسابي للفقرة رقم (٤٢) والبالغ (٣.٧٠) إلى أن دمج المجالس المحلية يسهم وبدرجة مرتفعة في إنشاء مشاريع الصرف الصحي مما يسهم في الحد من التلوث والمخاطر الناجمة عن إقامة الحفر الامتصاصية في الأحياء السكنية. ويأتي إنشاء مثل هذه المشاريع نتيجة لتوسع المجلس المحلي وزيادة عدد سكان الوحدة المحلية وتحسن الموارد المالية للمجلس. وقد بلغ الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١.٢٤) مما يدل على اختلاف وتباين بين الأفراد حول هذه الفقرة.

- بلغ الوسط الحسابي للفقرة رقم (٤٣) والمتعلقة بالتقليل من تلوث المياه الجوفية (٣.٤٧) مما يعني أن دمج المجالس المحلية يسهم مساهمة متوسطة في هذا المجال مع أنها تقترب من درجة المساهمة المرتفعة. وقد يتأتى ذلك من خلال إقامة مشاريع الصرف الصحي، وإنشاء مكب موحد للنفايات. ويدل الانحراف المعياري البالغ (١.٢٨) على اختلاف وتباين بين الأفراد حول هذه الفقرة.

- يشيّر الوسط الحسابي للفقرة رقم (٤٤) والبالغ (٣.٦٩) إلى أن دمج المجالس المحلية يسهم بدرجة مرتفعة في تحسين طرق جمع النفايات. وهذا يسهم في المحافظة على البيئة والصحة العامة وفي الحد من انتشار الأمراض. وقد يعود هذا التحسن إلى توفر الآليات اللازمة لجمع النفايات نتيجة لدمج المجالس بحيث يتم جمع النفايات من الأحياء السكنية بصورة يومية، وبلغ الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١.٢١).

-بالنسبة للفقرة رقم (٤٥) والتي تشير إلى أن دمج المجالس المحلية يساعد في تحديد المواقع المناسبة للأنشطة الاقتصادية المؤثرة على البيئة. فقد بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣.٥٥) مما يدل على تحسن بدرجة مرتفعة في هذا المجال. ويعود ذلك إلى أن دمج المجالس المحلية يقلل من العشوائية في إنشاء المشاريع داخل حدود المجالس المحلية. كما يسهم في تفعيل القوانين المتعلقة بإنشاء المصانع والمشاريع المؤثرة على البيئة خارج حدود التنظيم وبعيداً عن مصادر المياه الجوفية والأراضي الزراعية، مما يسهم في المحافظة على البيئة. وكان الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١.١٣).

- يدل الوسط الحسابي للفقرة رقم (٤٦) والبالغ (٣.٦٢) على أن دمج المجالس المحلية يسهم وبدرجة مرتفعة في تنظيف الشوارع وتجميلها، مما يساعد في المحافظة على نظافة البيئة وجمالها. وبلغ الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١.٣٠) مما يدل على اختلاف وتباين بين الأفراد حول هذه الفقرة.

-فيما يتعلق بالفقرة رقم (٤٧) والمتعلقة بزيادة القدرة على مكافحة القوارض والحشرات المسببة للأوبئة نتيجة لدمج المجالس المحلية. فقد بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣.٦٩) مما يدل على درجة تحسن مرتفعة في هذا المجال، وهذا ينعكس إيجاباً على سلامة البيئة والمحافظة عليها. وبلغ الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١.٢٢).

- يشير الوسط الحسابي للفقرة رقم (٤٨) والبالغ (٣.٥٨) على أن دمج المجالس المحلية يسهم بدرجة مرتفعة في إزالة الأبنية المتداعية. ويعود ذلك لازدياد المقدرة الفنية للمجلس المحلي، وتوفر الآليات اللازمة لذلك. إضافة لزيادة قدرة المجلس على تعويض أصحاب هذه الأبنية. وينطبق ذلك أيضاً على الفقرة رقم (٤٩) والمتعلقة بزيادة القدرة على إزالة الأبنية المشوهة للمظهر العام حيث بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣.٥٩). وكذلك الأمر بالنسبة للفقرة رقم (٥٠) والمتعلقة بزيادة القدرة على إزالة الأبنية الضارة بالمصلحة العامة، حيث بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣.٦١). ويشير الانحراف المعياري لكل من الفقرات الثلاثة على اختلاف وتباين بين الأفراد حول هذه الفقرات حيث كان الانحراف المعياري لهذه الفقرات على التوالي (١.٢٠)، (١.١٧)، (١.٢٣).

-يدل الوسط الحسابي للفقرة رقم (٥١) والبالغ (٣.٦٦) على أن دمج المجالس المحلية يسهم بدرجة مرتفعة في إنشاء الحدائق والمنتزهات ويعود ذلك لزيادة حجم المجلس المحلي مما يوفر مساحات فارغة يمكن استخدامها لهذه الغاية. كما أن زيادة عدد

السكان يجعل من الضروري وجود أماكن عامة يرتادها المواطنون. وبلغ الانحراف المعياري لهذه الفقرة (١.٢٦) مما يدل على اختلاف وتباين بين الأفراد حول هذه الفقرة، وكذلك الأمر بالنسبة للفقرة رقم (٥٢) والمتعلقة بزراعة الأشجار الحرجية على جوانب الطريق، إذ أن دمج المجالس المحلية يسهم في تحسين ذلك بدرجة مرتفعة حيث بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣.٦٤) وبانحراف معياري (١.٢٩).

- تشير الفقرة رقم (٥٣) إلى أن دمج المجالس المحلية يسهم في تفعيل الرقابة الصحية بدرجة مرتفعة، حيث بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (٣.٧٢) وبانحراف معياري (١.٣٤) ويعود ذلك لزيادة قدرة المجلس المحلي المندمج على ممارسة اختصاصاته مما ينعكس إيجاباً سلامة البيئة والصحة العامة.

- بلغ الوسط الحسابي لإجمالي الفقرات المتعلقة بالآثار البيئية لدمج المجالس المحلية (٣.٦٣) مما يدل على درجة تحسن مرتفعة في هذا المجال. إذ يرى أفراد عينة الدراسة أن دمج المجالس المحلية يؤدي للتخفيف من حدة التلوث البيئي، ويسهم في المحافظة على السلامة العامة، كما يسهم في تجميل البيئة والحفاظ عليها، وهذا الاتجاه يتفق مع المبررات التي انطلقت منها فكرة دمج المجالس المحلية في الأردن.

ب : نتائج اختبار (ت) للفروق بين المتوسطات الحسابية

قام الباحث بإجراء اختبار (ت) لدراسة الفروق الإحصائية بين المتوسطات الحسابية للآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية وفقاً لمتغير الجنس عند مستوى الدلالة الإحصائية $(\alpha \geq 0.05)$ والجدول التالي يوضح النتائج المتعلقة بهذا الاختبار.

جدول رقم (١٢)

نتائج اختبار (ت) للفروق بين المتوسطات الحسابية لاستجابات أفراد العينة وفقاً لمتغير الجنس

مستوى الدلالة الإحصائية لقيمة (ت)	قيمة (ت)	الإناث	الذكور	مصدر التباين
		الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	
٠.٠٠٠٠	٣.٧١	٣.٩٥	٣.٣٤	الآثار المالية
٠.٠٠٠١	٣.٤٧	٣.٩٨	٣.٤٠	الآثار الإدارية
٠.٠٠٠٠	٣.٦٢	٣.٥١	٢.٩٥	الآثار الاجتماعية
٠.٠٠٠٠	٣.٨٠	٤.٢٣	٣.٥٢	الآثار البيئية

يتبين من الجدول السابق أن هناك فروقاً ذات دلالة إحصائية تعزى لمتغير الجنس في كل مجال من مجالات الدراسة، حيث كان مستوى الدلالة الإحصائية لقيمة (ت) لكل مجال من المجالات السابقة $(\alpha \geq 0.05)$. فبالنسبة للآثار المالية كان المتوسط الحسابي للذكور (٣.٣٤) ويقع ضمن الدرجة المتوسطة، في حين كان الوسط الحسابي للإناث (٣.٩٥) ويقع ضمن الدرجة المرتفعة، وكانت قيمة (ت=٣.٧١) وبمستوى دلالة إحصائية $(\alpha = 0.0000)$. أما ما يتعلق بالآثار الإدارية فقد كانت قيمة (ت=٣.٤٧) وبمستوى دلالة إحصائية $(\alpha = 0.0001)$ ، في حين كانت قيمة (ت=٣.٦٢) وبمستوى دلالة إحصائية $(\alpha = 0.0000)$ ، فيما يتعلق بالآثار الاجتماعية. وأخيراً وفيما يتعلق بالآثار البيئية فقد بلغت قيمة (ت=٣.٨٠)، وبمستوى دلالة إحصائية $(\alpha = 0.0000)$ ، وقد كان الفرق لمصلحة الإناث، حيث كان تقدير الإناث للآثار المتوقعة لعملية الدمج أعلى منه للذكور في جميع المجالات.

ويرى الباحث أن ذلك قد يعود إلى أن أغلب أفراد عينة الدراسة هم من الذكور وبنسبة وصلت إلى (٨٥.٢%). وقد يعود ذلك إلى أن الذكور أكثر اطلاعاً على الجوانب المتعلقة بالأمور الفنية والإدارية والمشاكل التي تعاني منها البلديات وأسباب تلك المشاكل مما أثار

على مستوى تقييمهم للآثار المتوقعة من عملية الدمج. وكذلك الأمر بالنسبة للآثار الاجتماعية، حيث أن الذكور أكثر اطلاعاً على الآثار المترتبة على الانتخابات وما يرتبط بها من توتر في العلاقات الاجتماعية وغير ذلك من الآثار السلبية، مما انعكس سلبياً على مستوى تقييمهم مقارنة مع تقييم الإناث لذلك.

ج: نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية:

قام الباحث بإجراء اختبار تحليل التباين الأحادي (One Way Anova) لدراسة الفروق الإحصائية بين المتوسطات الحسابية للآثار المتوقعة من عملية دمج المجالس المحلية وفقاً لكل متغير من المتغيرات التالية: (العمر، الدخل الشهري، المستوى العلمي، طبيعة الوظيفة، مدى الخبرة) وذلك عند مستوى الدلالة الإحصائية ($\alpha \geq 0.05$)، وفيما يلي توضيح لهذه النتائج:

١- نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير العمر:

يوضح الجدول التالي نتائج اختبار تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية لاستجابة الأفراد وفقاً لمتغير العمر في كل مجال من مجالات الدراسة.

جدول رقم (١٣)

نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير العمر

مستوى الدلالة الإحصائية لقيمة F	قيمة F	٥١ سنة فما فوق	٤١ - ٥٠ سنة	٣١ - ٤٠ سنة	٣٠ سنة فما دون	مصدر التباين
		الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	
٠.٠٩٦١	٢.١٣٨	٣.٠١	٣.٢٦	٣.٥٦	٣.٤٨	الآثار المالية
٠.١٩٣١	١.٥٨٧	٣.٠٧	٣.٤٠	٣.٦١	٣.٥٠	الآثار الإدارية
٠.٥١٨	٠.٧٥٩	٣.٠٠٠	٢.٨٧	٣.١٠	٣.٠٧	الآثار الاجتماعية
٠.١٧٦	١.٦٦٢	٣.٢٨	٣.٤٢	٣.٧١	٣.٧٢	الآثار البيئية

تبين النتائج الواردة في الجدول رقم (١٣) أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين المتوسطات الحسابية لتقييم الأفراد للآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية تعزى لمتغير العمر في كل مجال من مجالات الدراسة. حيث كانت قيمة ($\alpha < 0.05$) لكل مجال من مجالات

الدراسة حيث تراوحت قيمة (F) بين (٠.٧٥٩ - ٢.١٣٨) وبدلالة إحصائية تراوحت بين (٠.٥١٨ - ٠.٠٩٦١)، مما يعني أن عمر الأفراد لا يؤثر في تقييم الآثار المتوقعة لعملية الدمج. وقد يعود ذلك إلى أن تقدير الأفراد يرتبط بمدى إلمامهم بالمشاكل التي تعاني منها المجالس المحلية. ومثل هذه المشاكل يدركها الأفراد ويعايشونها بغض النظر عن أعمارهم. وبالتالي فإنّ عملية تقدير التحسن المتوقع من عملية الدمج تكون وفقاً لتصورات الفرد ونظرته الشخصية أكثر من كونها تعود لعمر الفرد. وعلى أية حال كان تقدير الأفراد في الفئة العمرية (٣١-٤٠ سنة) هو الأعلى في كل من: الآثار الإدارية، الآثار المالية، الآثار الاجتماعية. في حين كان تقدير الأفراد في الفئة العمرية (٣٠ سنة فما دون) هو الأعلى فيما يتعلق بالآثار البيئية، ولكن الفروق الظاهرية في المتوسطات الحسابية بين الفئات العمرية المختلفة فروق غير جوهرية قد تعود إلى الصدفة.

٢- نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير الدخل الشهري للأفراد:

يوضح الجدول التالي نتائج اختبار تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير الدخل الشهري.

جدول رقم (١٤)

نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير الدخل الشهري

مستوى الدلالة الإحصائية قيمة F	قيمة F	٣٠١ دينار	٢٥١-٣٠٠	٢٠١-٢٥٠	١٥١-٢٠٠	١٥٠ دينار	مصدر التباين
		فما فوق	دينار	دينار	دينار	فما دون	
قيمة F		الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	
٠.٦٢٠٥	٠.٦٦٠	٤.١٧	٣.٥٧	٣.٣٨	٣.٤١	٣.٤٢	الآثار المالية
٠.٧٧٢	٠.٤٥٠	٤.٠٠	٣.٨٧	٣.٥٣	٣.٤٣	٣.٤٨	الآثار الإدارية
٠.٦٢٦	٠.٦٥٢	٣.٦٩	٣.١٢	٢.٩٧	٢.٩٩	٣.٠٥	الآثار الاجتماعية
٠.٥٧٢	٠.٧٣٠	٤.٣٧	٣.٤٢	٣.٥٣	٣.٥٥	٣.٦٧	الآثار البيئية

تظهر النتائج الواردة في الجدول السابق عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين المتوسطات الحسابية للآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية تعزى لمتغير الدخل الشهري للأفراد، حيث كانت قيمة ($\alpha < ٠.٠٥$) لكل مجال من مجالات الدراسة فقد تراوحت قيمة (F) بين (٠.٧٧٢-٠.٤٥) وبمستوى دلالة إحصائية تتراوح بين (٠.٥٧٢-٠.٧٧٢).

وبالنسبة للمتوسطات الحسابية الواردة في الجدول السابق، يتبين أن تقدير الأفراد ممن يزيد دخلهم عن (٣٠٠) دينار شهرياً هو الأعلى ولكن ذلك قد يعود إلى قلة نسبة هؤلاء في عينة الدراسة، إذ مثلوا ما نسبته (١.٧%) فقط من حجم العينة. ويرى الباحث أن عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية تعزى لمتغير الدخل الشهري ويعود إلى قدرة الفرد على تحديد الآثار المتوقعة لعملية الدمج ترتبط بمدى اطلاعه وإلمامه بظروف البلديات الحالي وما سيكون عليه الوضع لو تم دمجها. ومثل هذه الأمور لا ترتبط كثيراً بالعوامل الشخصية للأفراد ومنها مستوى الدخل الشهري له.

٣- نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير المستوى العلمي:

يوضح الجدول التالي نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية لاستجابة الأفراد وفقاً لمتغير المستوى العلمي.

جدول رقم (١٥)

نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير المستوى العلمي

مستوى الدلالة الإحصائية قيمة F	قيمة F	ماجستير أو أكثر	بكالوريوس	دبلوم	توجيهي فما دون	مصدر التباين
		الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	
٠.٦٧٣	٠.٥٨٧	٢.٧٥	٣.٤٧	٣.٥٤	٣.٣٩	الآثار المالية
٠.٥٦٢	٠.٧٤٥	٢.٥٠	٣.٥٣	٣.٥٤	٣.٤٧	الآثار الإدارية
٠.٦٩٢	٠.٥٦٠٤	٢.٦٢	٢.٩٧	٣.١٣	٣.٠٣	الآثار الاجتماعية
٠.٤٨٤	٠.٨٦٨	٢.٤١	٣.٦٥	٣.٦٩	٣.٦٢	الآثار البيئية

تدل النتائج الوارد في الجدول رقم (١٥) على عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين المتوسطات الحسابية لتقييم الأفراد للآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية تعزى لمتغير المؤهل العلمي. حيث كانت قيمة $(\alpha < 0.05)$ لكل مجال من مجالات الدراسة، فقد تراوحت قيمة (F) بين (٠.٥٦٠٤ - ٠.٨٦٨) وبدلالة إحصائية تراوحت بين (٠.٤٨٤ - ٠.٦٩٢)، ويلاحظ من المتوسطات الحسابية أن تقدير الأفراد من حملة الماجستير أو أكثر لآثار الدمج

هو الأقل في شتى المجالات. وقد يعود ذلك إلى أن عملية دمج المجالس المحلية يفقد هؤلاء بعض امتيازاتهم الحالية. وقد يعود ذلك إلى قلة عدد أفراد هذه الفئة في عينة الدراسة إذ شكلوا ما نسبته (١.٣%) فقط من حجم عينة الدراسة. ويرى الباحث أن عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية وفقاً لمتغير المستوى العلمي يعود إلى أن المشاكل التي تعاني منها المجالس المحلية مشتركة بين مختلف المجالس ويتأثر بها الموظفون من خلال التأخر في استلام رواتبهم الشهرية وعجز المجالس عن القيام بالعديد من الأختصاصات والواجبات الموكلة إليها. ومثل هذه الأمور تؤجّب تقييم الأفراد للأثار المتوقعة للدمج بغض النظر من المستوى العلمي لهم.

٤- نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة:

يوضح الجدول التالي نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية لاستجابة الأفراد وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة:

جدول رقم (١٦)

نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة

مستوى الدلالة الإحصائية قيمة F	قيمة F	وظيفة مالية	وظيفة فنية	وظيفة كتابية	رئيس بلدية	مصدر التباين
		الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	
٠.٠٣٠٥	٣.٠٢	٣.٤٤	٣.٣٩	٣.٥٨	٢.٩١	الأثار المالية
٠.٠٠٨٧	٣.٩٧	٣.٤٦	٣.٤٦	٣.٦٦	٢.٨٨	الأثار الإدارية
٠.٠٣٩	٢.٨٣٤	٢.٩٦	٣.٠٣	٣.١٩	٢.٦٠	الأثار الاجتماعية
٠.٠٠٦٩	٤.١٤	٣.٦٥	٣.٦٤	٣.٨٢	٢.٩٥	الأثار البيئية

تظهر النتائج الواردة في الجدول (١٦) وجود فروق ذات دلالة إحصائية في كل مجال من مجالات الدراسة تعزى لمتغير طبيعة الوظيفة، حيث كانت قيمة $(\alpha > 0.05)$ في كل مجال من المجالات، وقد تراوحت قيمة (F) بين (٠.٠٠٦٩ - ٠.٠٣٩). ولتحديد مصادر الفروق، توضح الجدول (١٧-١٩) نتائج اختبار (نيومان - كولز) لكل مجال من هذه المجالات.

جدول رقم (١٧)

نتائج اختبار (نيومان - كولز) لتحديد مصادر الفروق في تقدير الآثار المالية المتوقعة
لدمج المجالس المحلية وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة

وظيفة مالية	وظيفة فنيّة	وظيفة كتابية	رئيس البلدية	الوسط الحسابي	طبيعة الوظيفة
٣.٤٤	٣.٣٩	٣.٥٨	٢.٩١		
*٠.٥٣	*٠.٤٨	*٠.٦٧	--	٢.٩١	رئيس البلدية
٠.١٤	٠.١٩	--	--	٣.٥٨	وظيفة كتابية
٠.٠٥	--	--	--	٣.٣٩	وظيفة فنية
--	--	--	--	٣.٤٤	وظيفة مالية

(* دال إحصائياً عند مستوى الدلالة $(\alpha \geq 0.05)$)

يتبين من الجدول السابق عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين المتوسطات الحسابية لأصحاب الوظائف الكتابية وبين كل من أصحاب الوظائف الفنيّة وأصحاب الوظائف المالية. كما لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين المتوسطات الحسابية بين أصحاب الوظائف الفنية وأصحاب الوظائف المالية. في حين أن هناك فروقاً ذات دلالة إحصائية بين المتوسطات الحسابية لرؤساء البلديات وبين كل من أصحاب الوظائف الفنية والكتابية والمالية. ويرى الباحث أن ذلك يعود لانخفاض الوسط الحسابي لتوقعات رؤساء البلديات مقارنة مع باقي أصحاب الوظائف. ويعزى ذلك إلى أن دمج المجالس المحلية وتقليص عددها يضعف فرصة رؤساء المجالس المحلية خاصة أولئك الذين ينتمون للمجالس المحلية الصغيرة في الوصول لرئاسة المجلس المحلي المكوّن بعد الدمج مما يجعلهم ضد عملية الدمج حفاظاً على مصالحهم وامتيازاتهم لذا فهم يقللون من أهمية الآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية.

ويبين الجدول التالي نتائج اختبار (نيومان - كولز) لتحديد مصادر الفروق في تقدير الآثار الإدارية المتوقعة وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة.

جدول رقم (١٨)

نتائج اختبار (نيومان - كولز) لتحديد مصادر الفروق في تقدير الآثار الإدارية المتوقعة

لدمج المجالس المحلية وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة

وظيفة مالية	وظيفة فنية	وظيفة كتابية	رئيس البلدية	الوسط الحسابي	طبيعة الوظيفة
٣.٤٦	٣.٤٦	٣.٦٦	٢.٨٨		
٠.٥٨	٠.٥٨	٠.٧٨	--	٢.٨٨	رئيس البلدية
٠.٢٠	٠.٢٠	--	--	٣.٦٦	وظيفة كتابية
٠.٠٠	--	--	--	٣.٤٦	وظيفة فنية
--	--	--	--	٣.٤٦	وظيفة مالية

(* دال إحصائياً عند مستوى الدلالة الإحصائية $(\alpha \geq 0.05)$)

يبين الجدول السابق وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين المتوسطات الحسابية لتوقعات رؤساء البلديات للآثار الإدارية المتوقعة وبين أصحاب باقي الوظائف وذلك لمصلحة أصحاب الوظائف الأخرى. ويرى الباحث أن ذلك بسبب أن دمج المجالس المحلية يلغي المراكز التي يشغلها رؤساء البلديات. لذلك يحاول هؤلاء مقاومة ومعارضة فكرة دمج المجالس، ولم تظهر النتائج وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين أصحاب الوظائف الكتابية وأصحاب كل من الوظائف الفنية والوظائف المالية. وعدم وجود فروق بين توقعات أصحاب الوظائف الفنية وأصحاب الوظائف المالية.

ويبين الجدول التالي نتائج اختبار (نيومان - كولز) لتحديد مصادر الفروق في تقدير

الآثار الاجتماعية المتوقعة وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة.

جدول رقم (١٩)

نتائج اختبار (نيومان - كولز) لتحديد مصادر الفروق في تقدير الأفراد للآثار الاجتماعية

المتوقعة لدمج المجالس المحلية وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة

طبيعة الوظيفة	الوسط الحسابي	رئيس البلدية	وظيفة كتابية	وظيفة فنيّة	وظيفة مالية
رئيس البلدية	٢.٦٠	--	*٠.٥٩	*٠.٤٣	*٠.٣٦
وظيفة كتابية	٣.١٩	--	--	٠.١٦	٠.٢٣
وظيفة فنية	٣.٠٣	--	--	--	٠.٠٩
وظيفة مالية	٢.٩٦	--	--	--	--

(* دال إحصائياً عند مستوى الدلالة $(\alpha \geq 0.005)$)

تظهر النتائج الواردة في الجدول رقم (١٩) وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين المتوسطات الحسابية لتوقعات رؤساء البلديات للآثار الاجتماعية المتوقعة من دمج المجالس المحلية وبين أصحاب باقي الوظائف. ويرى الباحث أن ذلك يعود للأسباب التي ذكرت في تبرير الفروق في تقدير الأفراد للآثار الإدارية المذكور سابقاً. ولم تبين النتائج وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين أصحاب الوظائف الأخرى ممثلة بالوظائف الكتابية والوظائف الفنية والوظائف المحلية.

ويوضح الجدول التالي نتائج اختبار (نيومان - كولز) لتحديد مصادر الفروق في تقدير

الأفراد للآثار البيئية المتوقعة لدمج المجالس المحلية وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة:

جدول رقم (٢٠)

نتائج اختبار (نيومان - كولز) للفروق في تقدير الأفراد للآثار البيئية وفقاً لمتغير طبيعة الوظيفة

طبيعة الوظيفة	الوسط الحسابي	رئيس البلدية	وظيفة كتابية	وظيفة فنية	وظيفة مالية
رئيس البلدية	٢١٩٥	-	*٠.٨٧	*٠.٦٩	*٠.٦١
وظيفة كتابية	٣١٨٢	-	-	٠.٢٢	٠.٢٦
وظيفة فنية	٣١٦٤	-	-	-	٠.١٠
وظيفة مالية	٣١٥٦	-	-	-	-

(* دال إحصائياً عند مستوى الدلالة $(\alpha \geq 0.05)$)

يبين الجدول رقم (٢٠) وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين المتوسطات الحسابية لتوقعات رؤساء البلديات للآثار البيئية المتوقعة من دمج المجالس المحلية وبين أصحاب باقي الوظائف. ويعود ذلك للأسباب المذكورة سابقاً. ولم تبيّن النتائج وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين أصحاب الوظائف الأخرى. ويلاحظ من المتوسطات الحسابية أن توقعات رؤساء البلديات للآثار البيئية تقع ضمن الدرجة المتوسطة، في حين تقع المتوسطات الحسابية لتوقعات أصحاب الوظائف الفنية والكتابية والمالية ضمن الدرجة المرتفعة.

٥- نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير مدّة الخبرة.

يوضح الجدول التالي نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية

لاستجابة الأفراد وفقاً لمتغير مدّة الخبرة:

جدول رقم (٢١)

نتائج تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية وفقاً لمتغير مدّة الخبرة

الدلالة الإحصائية	قيمة (F)	١٦ سنة فما فوق	١١-١٥ سنة	٦-١٠ سنوات	٥ سنوات فما دون	مصدر التباين
		الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	الوسط الحسابي	
٠.١٣٣	١.٨٨	٣.١٧	٣.٥٩	٣.٥٦	٣.٣٨	الأثار المالية
٠.١٣١	١.٨٩	٣.٢٥	٣.٦٧	٣.٦٢	٣.٤١	الأثار الإدارية
٠.٢٠١	١.٥٥	٢.٨٥	٣.١٧	٣.١٦	٢.٩٦	الأثار الاجتماعية
٠.٣٨٩	١.٠١	٣.٤١	٣.٦٥	٣.٧٧	٣.٥٩	الأثار البيئية

تشير النتائج الواردة في الجدول رقم (٢١) إلى عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين المتوسطات الحسابية لتقييم الأفراد للأثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية تعزى لمتغير مدّة الخبرة، حيث كانت قيمة $(\alpha < 0.05)$ لكل مجال من مجالات الدراسة، فقد تراوحت قيمة (F) بين (١.٠١ - ١.٨٩) وبدلالة إحصائية تراوحت بين (٠.١٣١ - ٠.٣٨٩). ويلاحظ من المتوسطات الحسابية، أن تقدير الأفراد من الفئة العمرية (١١-١٥ سنة) لآثار دمج المجالس المحلية هو الأعلى في شتى المجالات، في حين كان تقدير الأفراد من الفئة العمرية (١٦ سنة فما فوق) هو الأقل. ويرى الباحث أن عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية تعزى لمتغير مدّة الخبرة تعود إلى أن الأوضاع المتردية للبلديات مشكلة معروفة لدى الجميع، سواءً أكانوا موظفين أم مواطنين ولا تحتاج إلى خبرة طويلة في العمل لإدراكها، مما يقلل من الفروق بين تقديرات الأفراد للأثار المتوقعة من عملية دمج المجالس المحلية.

ثالثاً : اختبار فرضيات الدراسة

تنص الفرضية الأولى للدراسة على ما يلي: "يؤدي دمج المجالس المحلية إلى تحسين مقدرتها المالية بدرجة مرتفعة".

وقد أظهرت نتائج الدراسة المتعلقة بهذه الفرضية أن درجة التحسن المتوقعة في المقدرة المالية للمجالس المحلية المدمجة درجة متوسطة، حيث بلغ الوسط الحسابي للتحسن في الجانب المالي (٣.٤٣). ولكن ذلك لا يقلل من بعض النتائج المتوقعة في البعد المالي والتي يرى الأفراد أن درجة التحسن فيها مرتفعة، مثل إقامة المشاريع الإنتاجية الجديدة، وتحسين إدارة الشؤون المالية، والتقليل من العشوائية في التعيينات وما يترتب عليه من أجور

ورواتب، وزيادة نصيب المجلس المحلي من الدعم الحكومي، وزيادة حصة المجالس المحلية من عوائد المحروقات. إضافة إلى الاستخدام الأمثل للآليات وإسهامه في خفض النفقات. ويرى الباحث أن درجة التحسن المرتفعة والمتوقعة من الدمج لهذه الجوانب تشجع وتدعم التوجه الحكومي نحو دمج المجالس المحلية، رغم أن درجة التحسن الإجمالية المتوقعة في البعد المالي هي متوسطة بشكل عام، واستناداً إلى هذه النتائج، يرفض الباحث صحة الفرضية الأولى للدراسة والتي نصّها: "يؤدي دمج المجالس المحلية إلى تحسين مقدرتها المالية بدرجة مرتفعة".

وفيما يتعلق بفرضية الدراسة الثانية والتي نصّها: "يؤدي دمج المجالس المحلية إلى تحسين مقدرتها الإدارية بدرجة مرتفعة".

فقد أظهرت نتائج الدراسة المتعلقة بدرجة التحسن المتوقعة في مجال المقدرّة الإدارية أن التحسن المتوقع ذو درجة متوسطة، حيث بلغ الوسط الحسابي لهذه الفقرة (3.48). ويرى الباحث أن هذا التحسن وإن كان متوسطاً فإنه يقترب من الدرجة المرتفعة. إذ يرى أفراد عينة الدراسة أن دمج المجالس المحلية يؤدي لتحسن مرتفع الدرجة للفقرات التالية: دعم استقلال المجالس المحلية، وتطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل، وتشجيع أصحاب الخبرات والكفاءات للترشيح لرئاسة وعضوية المجالس المحلية، وتعزيز العمل المؤسسي، وإدخال الحاسب الآلي وإنشاء مركز المعلومات الآلي، وفي تجميع الآليات والمعدات والتجهيزات وإعادة توزيعها بما يضمن استفادة المجالس المحلية المندمجة منها، وإنشاء هياكل تنظيمية أكثر تطوراً، ورغم أن درجة التحسن المتوقعة في الجوانب الإدارية مرضية ومشجعة، فإن الباحث يرفض صحة الفرضية الثانية للدراسة والتي نصّها: "يؤدي دمج المجالس المحلية إلى تحسين مقدرتها الإدارية بدرجة مرتفعة" لأن الوسط الحسابي لإجمالي الفقرات المتعلقة بهذا المجال يقع ضمن الدرجة المتوسطة للتحسن وفقاً للمقياس المستخدم في هذه الدراسة.

وبخصوص الفرضية الثالثة للدراسة والتي تشير إلى ما يلي: "يؤدي دمج المجالس المحلية إلى تحسين مقدرتها في الجوانب الاجتماعية بدرجة مرتفعة". فقد أظهرت نتائج الدراسة أن درجة التحسن المتوقعة في هذا المجال هي درجة متوسطة، حيث بلغ الوسط الحسابي لها (3.31) وهو أقل وسط حسابي بين المجالات المختلفة للدراسة. ويعود ذلك إلى طبيعة التركيبة الاجتماعية للمجالس المحلية القائمة، والتي غالباً ما يتم تحديد المجلس المحلي وحدوده وفقاً لاعتبارات عشائرية، مما يخلق انطباع بأن عملية الدمج ستؤدي إلى وجود نزاعات وخلافات بين الخليط الاجتماعي لعائلات وعشائر المجالس المحلية المنظمة للمجلس

المحلي بعد الدمج. كما أن هذه الدرجة المتوسطة من التحسن والتي يتوقعها الأفراد تعود إلى محدودية الموارد المالية للمجالس المحلية والتي تحول دون قيام المجلس المحلي بتقديم الخدمات الاجتماعية للمواطنين كإقامة دور المعاقين وملاجئ العجزة وتعزيز النشاط الثقافي والاجتماعي، وتقديم المساعدات للمحتاجين. وعلى ضوء هذه النتيجة يرفض الباحث صحة الفرضية الثالثة للدراسة والتي نصّها: "يؤدي دمج المجالس المحلية إلى تحسين مقدرتها في الجوانب الاجتماعية بدرجة مرتفعة".

وتنص فرضية الدراسة الرابعة على ما يلي: "يؤدي دمج المجالس المحلية إلى تحسين مقدرتها في الجوانب البيئية بدرجة مرتفعة".

فقد بلغ الوسط الحسابي لدرجة التحسن المتوقعة في هذا المجال (٣.٦٣) مما يدل على درجة مرتفعة من التحسن. إذ يرى أفراد عينة الدراسة أن عملية دمج المجالس المحلية ستسهم بإنشاء مشاريع الصرف الصحي وتحسين طرق جمع النفايات، وتنظيف الشوارع وتجميلها، وإنشاء الحدائق والمنتزهات. إضافة إلى زيادة القدرة على مكافحة القوارض والحشرات المسببة للأمراض والأوبئة، وتفعيل الرقابة الصحية على الفعاليات والأنشطة داخل حدود المجلس المحلي. ويرى الباحث أن قدرة البلدية تزداد في هذا المجال بسبب تحسن المقدرة المالية المتوقعة نتيجة دمج المجالس المحلية، إضافة إلى توفر الآليات والمعدات المتأتمية من المجالس المدمجة مما يسهم في تفعيل الدور الذي تقوم به المجالس المحلية في نطاق البعد البيئي، وعلى ضوء هذه النتائج يقبل الباحث فرضية الدراسة الرابعة والتي نصّها: "يؤدي دمج المجالس المحلية إلى تحسين مقدرتها في الجوانب البيئية بدرجة مرتفعة".

أمّا ما يتعلق بفرضية الدراسة الخامسة والتي تشير إلى أن: "هناك فروق ذات دلالة إحصائية بين المتوسطات الحسابية لتقدير الأفراد للآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية تعزى للخصائص الشخصية التالية: "الجنس، العمر، الدخل الشهري، المستوى العلمي، طبيعة الوظيفة، مدة الخبرة"، وسيتم مناقشة هذه الفرضية لكل متغير على حدة".

١ - الجنس:

أظهرت نتائج تحليل اختبار (ت) لمتغير الجنس وجود فروق ذات دلالة إحصائية في تقدير الأفراد للآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية في كلٍّ من الأبعاد المالية والإدارية والاجتماعية والبيئية. حيث كانت الإناث أكثر تقديراً لحدوث تحسن في هذه الأبعاد مقارنة بالذكور وقد تراوحت

قيمة (ت) بين (٣.٤٧ - ٣.٨٠) وبمستوى دلالة إحصائية قوية، حيث تراوحت مستوى الدلالة الإحصائية لقيمة (ت) بين (٠.٠٠٠٠ - ٠.٠٠٠١).

٢- متغير العمر:

أظهرت نتائج اختبار تحليل التباين الأحادي للفروق بين المتوسطات الحسابية لاستجابة الأفراد عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية تُعزى لمتغير العمر للأثار المتوقعة من عملية الدمج في كلٍّ من الأبعاد المالية والإدارية والاجتماعية والبيئية. فبالنسبة للأثار المالية فقد كانت قيمة ($F=2.138$) وبدلالة إحصائية (٠.٠٩٦١)، وبخصوص الأثار الإدارية فقد كانت قيمة ($F=1.587$) وبمستوى دلالة إحصائية (٠.١٩٣١)، وكانت قيمة ($F=0.759$) وبدلالة إحصائية (٠.٥١٨) للبعد الاجتماعي، وأخيراً كانت قيمة ($F=1.66$) وبدلالة إحصائية (٠.٧١٦) للبعد البيئي، مما يدل على أن الفروق الظاهرية بين المتوسطات الحسابية ليست جوهرية وليس لها أية دلالة إحصائية.

٣- الدخل الشهري:

لم تظهر نتائج الدراسة وجود فروق ذات دلالة إحصائية تذكر في تقدير الأفراد للأثار الإدارية المتوقعة لدمج المجالس المحلية تعزى لمتغير الدخل الشهري للأفراد. حيث تراوحت قيمة (F) بين (٠.٤٥٠ - ٠.٧٣٠) وبمستوى دلالة إحصائية تتراوح بين (٠.٥٧٢ - ٠.٧٧٢)، مما يعني أن الدخل الشهري للأفراد لا يؤثر في تقييمهم للأثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية، إذ أن هذا التقييم يرتبط بأمور أخرى كتصورات الفرد وتوجهاته ومدى إلمامه بالواقع الذي تعيشه البلديات.

٤- المستوى العلمي:

أظهرت نتائج الدراسة عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين المتوسطات الحسابية لاستجابة الأفراد تعزى لمتغير المستوى العلمي لهم في كلٍّ من الأبعاد المالية والإدارية والاجتماعية والبيئية. حيث تراوحت قيمة (F) بين (٠.٥٦٠٤ - ٠.٨٦٨٠)، وبمستوى دلالة إحصائية تتراوح بين (٠.٤٨٤ - ٠.٦٩٢)، أي أن المستوى العلمي للأفراد لا يؤثر على تقييمهم للأثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية.

٥- طبيعة الوظيفة:

أظهرت نتائج الدراسة وجود فروق ذات دلالة إحصائية في تقدير الأفراد للأثار المتوقعة لعملية دمج المجالس المحلية في كل بعد من أبعاد الدراسة. وكان مصدر هذه الفروق يعود للتقدير المنخفض لرؤساء المجالس البلدية لهذه الأثار مقارنة مع أصحاب الوظائف الكتابية والفنية والمالية، حيث تراوحت قيمة (F) بين (٢.٨٣٤ - ٤.١٤) وبمستوى دلالة إحصائية تراوحت بين

(٠٠٠٦٩ - ٠٠٠٣٩). ويرى الباحث أن سبب ذلك يعود إلى أن دمج المجالس المحلية يؤدي إلى إلحاق الضرر برؤساء المجالس المحلية من خلال فقدانهم لمناصبهم بسبب تقليص عدد المجالس المحلية، وهذا يضعف فرصة وصولهم لرئاسة المجلس المحلي الجديد.

٦- مدّة الخبرة:

أظهرت نتائج الدراسة عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية في تقدير الأفراد للآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية تُعزى لمتغير مدّة الخبرة، حيث تراوحت قيمة (F) بين (١.٠١ - ١.٨٩) وبمستوى دلالة إحصائية تراوح بين (٠.١٣١ - ٠.٣٨٩). ويرى الباحث أن الوضع المتردي الذي تعيشه المجالس المحلية يدركه الأفراد جميعاً بغض النظر عن مدّة خبرتهم، مما يقلل من أهمية الخبرة كعامل موجّه لتوقعات الفرد.

مما تقدم يتبيّن أن هناك فروقاً ذات دلالة إحصائية تُعزى لمتغيري الجنس وطبيعة الوظيفة. في حين أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية تُعزى لكلٍّ من: العمر، الدخل الشهري، المستوى العلمي، مدّة الخبرة. وعلى ضوء هذه النتائج ورغم ثبوت هذه الفرضية جزئياً، فإن الباحث يرفض الفرضية الخامسة للدراسة والتي تشير إلى أن: "هناك فروق ذات دلالة إحصائية بين المتوسطات الحسابية لتقدير الأفراد للآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية تُعزى للخصائص الشخصية التالية: "الجنس، العمر، الدخل الشهري، المستوى العلمي، طبيعة الوظيفة، مدّة الخبرة".

رابعاً : النتائج والتوصيات:

نتائج الدراسات :

على ضوء نتائج تحليل البيانات واختبار الفرضيات، خلص الباحث إلى النتائج التالية:

١. تشير نتائج الدراسة إلى إنّ دمج المجالس المحلية يؤدي إلى تحسين مقدرتها المالية بدرجة متوسطة.
٢. أظهرت نتائج الدراسة إنّ دمج المجالس المحلية يؤدي إلى تحسين مقدرتها الإدارية بدرجة متوسطة.
٣. أظهرت نتائج الدراسة إنّ دمج المجالس المحلية سيؤدي إلى إحداث تحسن بدرجة متوسطة للجوانب المتعلقة بالبعد الاجتماعي.
٤. تشير نتائج الدراسة إلى إنّ دمج المجالس المحلية يؤدي إلى إحداث تحسن بدرجة مرتفعة للآثار المتعلقة بالبعد البيئي.
٥. إنّ أغلب العاملين في المجالس المحلية في محافظتي جرش وعجلون هم من الذكور وذلك بسبب طبيعة بعض الأعمال الفنية والميدانية التي تتطلب ذلك.
٦. يقل الدخل الشهري لأغلبية العاملين في المجالس المحلية عن (١٥٠) ديناراً شهرياً. ومثل هذا الدخل لا يكفي لسد احتياجات الأفراد، وذلك بسبب الوضع الاقتصادي السائد في المنطقة.
٧. أنّ المؤهل العلمي لغالبية العاملين في المجالس المحلية (توجيهي فما دون) وذلك لأن الكثير من الأعمال التي يقوم بها الأفراد لا تتطلب تأهيلاً أكاديمياً عالياً، كأعمال النظافة والأعمال الكتابية واليدوية.
٨. هناك فروق ذات دلالة إحصائية في تقدير الأفراد للآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية تعزى لمتغيري الجنس وطبيعة الوظيفة.
٩. يقلل رؤساء المجالس المحلية من درجة التحسن في الأبعاد المالية والإدارية والاجتماعية والبيئية لعملية الدمج مقارنة مع أصحاب الوظائف الأخرى.
١٠. لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية في تقدير الأفراد للآثار المتوقعة لدمج المجالس المحلية تعزى لكل من: العمر، الدخل الشهري، المستوى التعليمي، مدة الخبرة.

توصيات الدراسة:

بناءً على نتائج الدراسة يوصي الباحث بما يلي:

- ١- أن يتم البدء بعملية دمج المجالس المحلية في الأردن مع مراعاة التقارب المكاني والتجانس الاجتماعي .
- ٢- نشر الوعي الاجتماعي للدور الذي تقوم به البلدية وكيفية مساهمة المواطن في إنجاح هذا الدور . وأهمية أن يقوم بالانتخاب والتصويت وفقاً للمصلحة العامة وبعيداً عن الثوابت العشوائية، من خلال عمل المحاضرات والندوات واللقاءات المفتوحة مع أبناء المجتمع المحلي.
- ٣- أن يتم تعديل قانون البلديات الذي مضى عليه قرابة نصف قرن، بحيث يتم تغيير نسب العوائد المالية المتحققة للبلديات من عوائد المحروقات والرسوم الأخرى.
- ٤- توحيد جهة الرقابة على المجالس المحلية وحصرها بجهة واحدة، ويفضل أن تكون وزارة البلديات، دون وجود أية رقابة لوزارة الداخلية.
- ٥- وضع نظام جباية بغرامات متزايدة، بحيث يضمن تحصيل ديون وأموال البلديات المتراكمة على المواطنين والقطاعات الصناعية والخدمية ضمن حدود المجلس المحلي.
- ٦- إعادة هيكلة المجالس المحلية، ووضع هيكل تنظيمي موحد للمجالس المحلية تلتزم به جميع المجالس المحلية.
- ٧- زيادة الدعم المالي المركزي للمجالس المحلية التي يرغب سكانها بالدمج الاختياري لتشجيعها على ذلك، ولتقوية الروابط الاجتماعية بين سكان تلك المجالس.

المراجع

أولاً: الكتب:

١. أحمد رشيد، وعبد الرزاق أبو الشعر، مشكلات مختارة في إدارة البلديات، د. ن، د. م، ١٩٨١م.
٢. أحمد صدقي شقيرات، تاريخ الإدارة العثمانية في شرق الأردن ١٨٦٤ - ١٩١٨م، آلاء للطباعة والتصميم، عمان، ١٩٩٢م.
٣. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، ط١، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩١م.
٤. أحمد محمد المصري، الإدارة المحلية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الاسكندرية، ١٩٨٦م.
٥. أكرم عسكر الناصر، البلدية الأداة العملية لتحقيق التنمية في الأردن، المكتبة الوطنية، عمان، ١٩٩٥م.
٦. خالد سمارة الزعبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، ط٢، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٣م.
٧. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١م.
٨. شاهر الرواشدة، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٧م.
٩. صبحي محرم ومحمد الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، بيروت، د. ت.
١٠. طارق المجذوب، الإدارة العامة: العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٨م.
١١. عادل حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر العربي، د. م، ١٩٧٣م.
١٢. عبد القادر الشخلي، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية، ط١، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٨٣م.
١٣. عبد الله طلبه، الإدارة العامة، مطبعة جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٥م.

١٤. عبد المجيد بهجت فايد وثابت عبد الرحمن إدريس، الإدارة العامة، د. ن، د. م، ١٩٩٩ م.
١٥. عبد المهدي عبد الله مساعدة، مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، د. م، ١٩٨٦ م.
١٦. علي شطناوي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن وفرنسا، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ١٩٩٤ م.
١٧. علي الصاوي، الإدارة المحلية مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، ١٩٩٥ م.
١٨. فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩١ م.
١٩. فوزي عبد الله العكش، الحكم المحلي والإدارة المحلية الأسس والتطبيقات، د. ن، د. م، د. ت.
٢٠. كامل بربري، نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦ م.
٢١. كامل محمد المغربي، السلوك التنظيمي: مفاهيم وأسس سلوك الفرد والجماعة في التنظيم، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٣ م.
٢٢. كريم كشاكش، التنظيم الإداري المحلي، المركزية واللامركزية: دراسة مقارنة، ط ١، المطبعة الأهلية، الزرقاء، ١٩٩٧ م.
٢٣. محمد سليم غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، ط ١، المكتبة الوطنية، عمان، ١٩٩٤ م.
٢٤. محمد صالح السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦ م.
٢٥. محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥ م.
٢٦. مختار الأصم، الحكم المحلي في السودان نشأته وتطوره وبعض قضاياها، السودان بوك شوب، الخرطوم، ١٩٨٣ م.
٢٧. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، ط ٣، مطابع الدستور التجارية، عمان، ١٩٩٦ م.

٢٨. نوال ياقوت، مقدمة في الإدارة العامة، يوكي للطباعة، د. م، ١٩٩٦م.

ثانياً: الدوريات:

١. سليمان سليم بطارسة، "الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية"، الإدارة العامة، العدد ٧٢، ١٩٩١م.
٢. علي نجيب حميد، "الإدارة المحلية مفهومها وعناصرها"، المجلة العربية للإدارة، المجلد السابع، العدد ١، ١٩٨٣.
٣. نائل عواملة ومحمد الحنيطي، "عملية تقييم الأداء للمجالس البلدية في الأردن"، المجلة العلمية لكلية الاقتصاد والإدارة، العدد ٦، ١٩٩٥.
٤. نادر مريان، "تحليل مالية البلديات في الأردن لعام ١٩٨٨م"، أبحاث اليرموك، المجلد ٤، العدد ١، ١٩٨٨م.
٥. ياسر العدوان ومحمد الطعمنة، الدور القيادي لرؤساء البلديات في الأردن: دراسة تحليلية، أبحاث اليرموك، المجلد ١٢، العدد ٢، ١٩٩٦م.

ثالثاً: المصادر الحكومية:

١. بنك تنمية المدن والقرى، الأردن، التقرير السنوي السادس عشر، دائرة الأبحاث والدراسات، ١٩٩٧.
٢. وزارة التخطيط، الأردن، خطة التنمية الاقتصادية، ١٩٩٩م - ٢٠٠٣م.
٣. وزارة التخطيط، الأردن، التنمية الإقليمية في إطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٩م - ٢٠٠٣م، دراسة غير منشورة، ١٩٩٨م.
٤. وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، الأردن، مشروع دمج البلديات، دراسة غير منشورة، ١٩٩٩م.
٥. وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، الأردن، قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥م.

رابعاً: الندوات والمؤتمرات:

١. عبد الرزاق طبيشات، مشروع اربد الكبرى، في ندوة مشروع اربد الكبرى، جامعة اليرموك، ٢٦ حزيران، ١٩٩٦م.

٢. محمد الطعمنة، مجالس الخدمات المشتركة في نظام الإدارة المحلية في الأردن: دراسة ميدانية في المؤتمر الأول للإدارة العامة في الأردن، جامعة اليرموك، الأردن، ٣٠ تشرين ثاني - كانون أول، ١٩٩٣م.
٣. محمد قاسم القربوني، رفع الكفاية الإدارية للمجالس المحلية، في المؤتمر العام للمجالس البلدية لتطوير الإدارة المحلية نحو مجتمع أفضل، العقبة ١٥-١٨ آذار ١٩٨٦م.
٤. نواف كنعان، قانون البلديات بين النظرية والتطبيق في ورشة تفعيل دور البلديات في خدمة المجتمع المحلي وتطويره في محافظة المفرق، جامعة آل البيت، ٩-١٠ تشرين الثاني، ١٩٩٨م.

خامساً: دراسات غير منشورة:

١. جمال أبو عبيد، "مشروع أمانة اربد الكبرى"، دراسة غير منشورة، تشرين ثاني ١٩٩٨.
٢. سلطان محمود خليفات، "الإيرادات والنفقات في البلديات : دراسة تحليلية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، ١٩٨٩م.
٣. فاطمة الربابعة، "دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن: دراسة ميدانية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، ١٩٩٥م.
٤. ماجد العبوة، "مؤسسة البلديات في الأردن: آراء المواطنين في خدمات أمانة عمان الكبرى: دراسة تحليلية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، ١٩٨٩م.
٥. نافذ شتات وآخرون، "مشروع مدينة اربد الكبرى"، دراسة غير منشورة، أيار ١٩٩٦م.

BIBLIOGRAPHY:

A- Books:

1. Mukhopadhyay ,Asko, “Local Government in the Third World Issues and Trends”, in **Local Government and Politics in the Third Worlds Issues and Trends**, edit, Vajpeyi, Dhirendra, Heritage Publishers, New Delhi, 1990.
2. C, Smith, **Regionalism in England : The New Regional Machinery**, The Action Society Trust, London, 1964.
3. Clegg, Thomas, “Spain”. In **Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States**, edit , Page Edward and smith Michael, SAGE Publications, London, 1989.
4. F, Alderfer, **Local Government in Developing Countries**, Mc Graw Hill, New York, 1964.
5. F, Lemmans, **Changing Pattern of Local Government**, International Union of Local Authorities, The Hague, 1990.
6. Grant, Daniel& Nixon,.H., **State and Local Government in America** ,Allyn and Bacon, Boston 1975.
7. H, Warren, **The English Local Government system**; Allen and Unwin, London, 1965.
8. Harder, Erik, **Local Government in Denmark**, Det Danske Selskab, Copenhagen,1973 .
9. Kiviniemi, Markku, “Local Government Reforms and Structural Changes in Public Administration: the Finnish Case, in **The Dynamics of Institutional Change**, edit, Bruno Dente and Francesco Kjellberg, SAGE Publications, London, 1988.
10. Mccarthy, Florence & Feldman Shelley, “Decentralization and Political Restructuring in Bangladesh” in **Local Government and Ploitics in the Third World**”, edit Vajpeyi, Dhirendra Heritage Publishers, New Delhi, 1990.

11. Oberst, Robert, "Decentralization and Local Elites in Sri Lanka", in **Local Government and Politics in The Third World**, edit, Vajpeyi, Dhirendra Heritage Publisher, New Delhi, 1990.
12. Stout, Hiram, **British Government**, Newyourk, Oxford University Priss, 1973.

B- ARTICLES

1. Batley, Richard, "The Consolidation of Adjustment: Implications for Public Administration", **Public Administration and Development**, vol. 14, 1994.
2. C. Wallis, "Urgent Local Government Problems in Africa", **Journal of Local Administration Overseas**, Vo 1.2, No.2, 1963.
3. Berman,Evan & West,Jonathan, "Municipal Commitment to Total Quality Management : A Survey of Recent Progress" , **Public Administration Review**, vol. 55, No.1, 1995.
 4. F, Geys, "The Structure and Function of the Commune in Belgium, **Local Government Throught the World**, Sep.-Nov., 1966.
5. Marshall, Neil, "Reforming Australian Local Government : Efficiency, Consolidation and the question of Governance". **International Review of Administrative Sciences**, Vol. 64, No. 4, December 1998.
6. Nagata Naohisa, "The Development of Japanese Local Government and its Reform Towards the Globalized Age", **International Review of Administrative Sciences**, Vol.64, No.2, June 1998.
7. Ventura, Stephen Ventura, "The Use of Geographic information System in Local Government" **Public Administration Review**, vol. 55, No.55, 1995.

c-Theses & Dissertation

1. Al-karaki, Adel, "Local Administration in Jordan: a Case Study of Al-Karak", Unpublished Dissertation, Claremont University, 1986.

ملحق رقم (١)

استبانة الدراسة

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد مرئيس المجلس البلدي المحترم:

السيد موظف المجلس البلدي المحترم:

يقوم الباحث بإعداد رسالة ماجستير في قسم الإدارة العامة في جامعة آل البيت تحت عنوان (الأثر المتوقع

لدمج المجالس المحلية في الأردن: دراسة حالة محافظة جرش وعجلون) لذا يرجى التكرم بالإجابة على فقرات الاستبانة

المرفقة شاكراً لكم اهتمامكم ومساعدتكم علماً بأن هذه الاستبانة هي لأغراض البحث العلمي فقط

وستعامل بسرية تامة.

واقبلوا فائق الاحترام

الباحث

حامد خلف خليفة الخوالدة

المحافظة :

اسم المجلس المحلي :

الجزء الأول : الخصائص الشخصية :

(يرجى وضع الإشارة (X) أمام رمز الإجابة التي تنطبق عليك)

١- الجنس : ذكر أنثى

٢- العمر : ٣٠ سنة فما دون ٣١-٤٠ سنة

٤١-٥٠ سنة ٥١ سنة فما فوق

٣- الدخل الشهري : ١٥٠ دينار فما دون ١٥١-٢٠٠ دينار

٢٠١-٢٥٠ دينار ٢٥١-٣٠٠ دينار ٣٠٠ دينار فما دون

٤- المستوى العلمي : توجيهي فما دون دبلوم

بكالوريوس ماجستير فأكثر

٥- طبيعة الوظيفة : رئيس مجلس بلدي وظيفة كتابية.

وظيفة فنية وظيفة مالية.

الجزء الثاني :الرجاء وضع إشارة (X) أمام الفقرات التالية وحسب ما

تراه مناسباً

أولا :الآثار المالية

التسلسل	الفقرة	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة
أرى بأن دمج المجالس المحلية يزيد من قدرتها المالية حيث يؤدي إلى:						
١	توفير موارد ذاتية جديدة					
٢	زيادة حصيلتها من أموالها الذاتية حسب الأصول					
٣	إقامة مشاريع إنتاجية جديدة					
٤	زيادة حجم الوعاء الضريبي					
٥	زيادة نصيبها من الدعم المالي المركزي					
٦	التقليل من النفقات غير الضرورية					
٧	التقليل من اعتمادها على القروض					
٨	حسن إدارة الشؤون المالية					
٩	التقليل من التعيينات العشوائية التي ترهقها بالرواتب والأجور					
١٠	زيادة حصتها من عوائد المحروقات والاستفادة القصوى منها.					
١١	الاستخدام الأمثل للآليات مما يسهم في تخفيض النفقات.					
١٢	تخفيض النفقات المتكررة مثل: (المحروقات والصيانة والهاتف)					

					والكهرباء والماء).
					١٣ تخفيض الأجور والمكافآت
					١٤ زيادة الإيرادات المتأتية من الرسوم.
					١٥ زيادة صلاحيتها في فرض رسوم محلية جديدة.

ثانيا: الآثار الإدارية

التسلسل	الفقرة	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة
أرى بأن دمج المجالس المحلية يزيد من كفايتها الإدارية حيث يحقق النقاط التالية:						
١٦	دعم استقلال المجالس المحلية					
١٧	تدريب وتأهيل العاملين بسبب زيادة إمكانياتها المالية					
١٨	تطبيق مبداء التخصص وتقسيم العمل.					
١٩	جودة الخدمات المقدمة .					
٢٠	استقطاب موظفين ذوي خبرة وكفاءة للعمل في تلك المجالس					
٢١	تخفيف وطأة المحسوبة بسبب تطبيق معايير أكثر موضوعية					

					٢٢ تشجيع أصحاب الخبرات والكفاءات للترشيح لرئاسة
--	--	--	--	--	---

					وعضوية تلك المجالس.	
					تعزيز العمل المؤسسي .	٢٣
					زيادة حدة المنافسة بين الأحزاب السياسية لتكوين مجالس أكثر قدرة على الإدارة .	٢٤
					تعزيز الرقابة الخارجية لجعلها أكثر استجابة لحاجات المواطنين المحلية.	٢٥
					إدخال الحاسب الآلي وإنشاء مركز المعلومات الآلي في المركز.	٢٦
					زيادة كفاءة لجان المجلس المحلي.	٢٧
					تجميع الآليات والمعدات والتجهيزات وإعادة توزيعها بما يضمن استفادة كل المحليات منها	٢٨
					إنشاء هيكل تنظيمية أكثر تطورا	٢٩
					سرعة وسهولة إنجاز المعاملات	٣٠

ثالثا: الآثار الاجتماعية

التسلسل	الفقرة	موافق	موافق	محايد	غير	غير موافق
---------	--------	-------	-------	-------	-----	-----------

بشدة	موافق			بشدة		
أرى بأن دمج المجالس المحلية يزيد من قوة الروابط الاجتماعية ويخفف من حدة النزاعات من خلال تحقيقه للنقاط التالية:						
					تقديم مساعدات أكثر للمحتاجين	٣١
					تعزيز النشاط الثقافي والرياضي	٣٢
					إذابة الخلافات بين أبناء البلدة الواحدة	٣٣
					زيادة الوعي الانتخابي للمواطنين	٣٤
					التخفيف من نسبة البطالة	٣٥
					إقامة دور للمعاقين	٣٦
					إقامة ملاجئ للعجزة	٣٧
					استخدام معايير أكثر موضوعية في الانتخابات	٣٨
					الحد من هجرة المواطنين من الريف إلى المدينة	٣٩
					عدم الشعور بالاغتراب والعزلة في الوحدة المحلية الكبيرة الجديدة	٤٠
					التقليل من نسبة الجريمة	٤١

رابعاً: الآثار البيئية

التسلسل	الفقرة	موافق بشدة	موافق ق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة
أرى بأن دمج المجالس المحلية يؤدي إلى التخفيف من التلوث البيئي حيث يحقق للنقاط التالية :						
٤٢	إنشاء مشاريع الصرف الصحي					
٤٣	التقليل من تلوث المياه الجوفية					
٤٤	تحسين طرق جمع النفايات					
٤٥	تحديد المواقع المناسبة الأنشطة الاقتصادية المؤثرة على البيئة					
٤٦	تنظيف الشوارع وتجميلها					
٤٧	زيادة القدرة على مكافحة القوارض والحشرات المسببة للعديد من الأوبئة.					
٤٨	زيادة القدرة على إزالة الأبنية المتداعية					
٤٩	زيادة القدرة على إزالة الأبنية المشوهة للمظهر العام					
٥٠	زيادة القدرة على إزالة الأبنية الضارة بالمصلحة العامة					
٥١	إنشاء الحدائق والمنتزهات					
٥٢	زراعة الأشجار الحرجية على جوانب الطريق					
٥٣	تفعيل الرقابة الصحية					

كشف بأسماء المجالس البلدية المشمولة بالدراسة

اسم المحافظة	اسم المجلس البلدي	الرقم
جرش	الربوة	-١
جرش	الكتة	-٢
جرش	الكفير	-٣
جرش	المصطبة	-٤
جرش	برما	-٥
جرش	بليلا	-٦
جرش	جبه	-٧
جرش	جرش	-٨
جرش	ريمون	-٩
جرش	ساكب	-١٠
جرش	سوف	-١١
جرش	قفقفا	-١٢
جرش	كفرخل	-١٣
جرش	مرصع	-١٤
جرش	نحلة	-١٥
عجلون	الروابي	-١٦
عجلون	الصفا	-١٧
عجلون	الهاشمية	-١٨
عجلون	الوهادنة	-١٩
عجلون	اوصرة	-٢٠
عجلون	باعون	-٢١
عجلون	حلاوة	-٢٢
عجلون	راجب	-٢٣
عجلون	راسون	-٢٤
عجلون	صخرة	-٢٥
عجلون	عين عبلين	-٢٦
عجلون	عجلون	-٢٧
عجلون	عرجان	-٢٨
عجلون	عنجرة	-٢٩
عجلون	عين جنا	-٣٠
عجلون	كفرنجة	-٣١

ABSTRACT

The Expected Effects of Amalgamating Municipalities in Jordan : A Case Study of Jerash and Ajloun Governorates

Prepared by :

Hamed Khalaf Khaleefeh AL-Khawaldah

Supervised by :

Dr. AbdulMunim Mohammed Ali Idriss

The study aims to investigate the local administration in Jordan, and study and analyze the expected effects of amalgamating municipalities in Jordan in terms of financial, administrative, social, and environmental effects, it also, aims to examine the effects of personal characteristics such as sex, age, income, educational level, job, and experience on attitude of municipal employees towards amalgamation .

To achieve the above-mentioned goals the study is divided into three chapters. Chapter one, set up the frame work for decentralization , chapter two examines the evolution of municipalities in Jordan , chapter three tests the hypotheses developed in this study.

The field study uses a sample 360 employees in Ajloun and Jerash Governorates, SPSS package was used to analyze the data collected from the sample. One way Anova and T. test were used to test the hypotheses.

The study shows amalgamating municipalities will have positive effects on environmental, financial and social aspects of them. It shows also that there are significant differences due to personal characteristics: sex and job.

The study ends up with a number of recommendations.

They are as follows :

- Attention should be given to reform municipalities by amalgamating them.

Current financial laws should be amended to strength municipal powers to exact local taxes.